

**Capítulo 3 \***

**Sistemas electorales**

**Gabriel L. Negretto**

**Centro de Investigación y Docencia Económicas**

**División de Estudios Políticos**

\*Capítulo correspondiente al libro *Instituciones Políticas de América Latina*,  
Mikel Barreda (ed.), Madrid: Huygens, 2014.

## **Introducción**

Los regímenes políticos son usualmente clasificados según exista un jefe de gobierno electo en forma independiente del parlamento y cuyo mandato sea fijo y según exista un jefe de estado electo en forma independiente que comparta funciones legislativas y ejecutivas con el jefe de gobierno. Estos criterios dan lugar a la clasificación de regímenes en presidenciales, parlamentarios, o semipresidenciales. Sin embargo, dicha clasificación resulta insuficiente para entender el funcionamiento y desempeño de los regímenes políticos.

Una de las dimensiones claves del diseño institucional de un régimen político es la que corresponde a su sistema electoral. De este sistema depende la oferta partidaria que existe en el mercado electoral, el grado y tipo de representación de intereses ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, el carácter monopartidista o multipartidista de los gobiernos, la efectividad legislativa del gobierno, y la conflictividad o armonía de las relaciones entre ejecutivo y legislativo. En virtud de estos posibles efectos, el sistema electoral permite trazar diferencias y analogías dentro y entre regímenes políticos que trascienden la rígida clasificación entre presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales. En este sentido, se podría observar que existen más similitudes entre un régimen parlamentario y un régimen presidencial cuyos sistemas electorales dan lugar a una competencia multipartidista que las que existen entre un régimen parlamentario bipartidista y otro multipartidista.

El objetivo de este capítulo es entender cuáles son los elementos centrales del sistema electoral en un régimen presidencial, como estos elementos interactúan entre sí, y cuáles son sus efectos esperados desde el punto de vista de la teoría institucional y de los estudios comparados. Comenzamos con una discusión acerca de los criterios de diseño electoral en un régimen democrático. Continuaremos con un análisis de las principales dimensiones del sistema electoral dentro de un esquema de separación de poderes: la elección de presidente, congreso y ciclos electorales. Se discutirán luego las principales reformas electorales ocurridas en América Latina durante los últimos 30 años y sus efectos sobre el sistema de partidos. Concluiremos con una reflexión acerca de los límites de la ingeniería institucional.

### **1. Criterios de diseño electoral**

Existen distintos criterios para evaluar un sistema electoral desde el punto de vista de sus efectos esperados sobre el desempeño y calidad de un régimen democrático. Cuatro de ellos, sin embargo, son fundamentales: posibilitar la formación de gobiernos con apoyo legislativo; dar representación equitativa a la pluralidad de preferencias que existen en el electorado; generar partidos cohesionados y de orientación nacional; y brindar a los votantes instrumentos de control sobre los representantes.

El principal desafío desde el punto de vista de un diseño institucional democrático es que no es posible satisfacer en plenitud uno de estos criterios sin al mismo tiempo afectar negativamente a otro. Sin embargo, todos son objetivos importantes de lograr para el buen funcionamiento y calidad de una democracia. Por esta razón, resulta inapropiado

presentar la opción entre gobernabilidad y representación o entre partidos fuertes y control ciudadano como una opción entre principios independientes y ultimadamente irreconciliables.

Un sistema electoral cuyo único o principal propósito sea formar gobiernos con apoyo legislativo mayoritario puede permitir al gobierno de turno adoptar decisiones rápidas y efectivas. Pero el sistema electoral no puede garantizar la formación de gobiernos mayoritarios sin al mismo tiempo distorsionar la representación. De esta manera, se podrían tener gobiernos capaces de adoptar reformas legislativas importantes, a costa de que éstas tuvieran un insuficiente grado de aceptación en la sociedad. Por otra parte, un sistema electoral que buscara dar el mismo peso a todos los intereses que existen en la sociedad permitiría un alto grado de representación de las preferencias ciudadanas. Pero si cualquier programa político, por minúsculo que sea su apoyo social, tuviera entrada al proceso decisorio, sería imposible la formación de coaliciones capaces de adoptar decisiones mínimamente coherentes. Siguiendo la misma lógica, si un sistema electoral se diseña exclusivamente para generar partidos cohesionados y con orientación nacional, se podría terminar generando cúpulas partidarias sin respaldo ciudadano, que a la postre restarían efectividad a los gobiernos. Asimismo, si lo único que se toma en cuenta es la creación de vínculos personales entre representantes y representados se podría terminar con una agregación particularista de preferencias que hiciera imposible la provisión óptima de políticas de gran alcance nacional.

Esto quiere decir que resulta auto-contradictorio tratar de asegurar la gobernabilidad a costa de la representación o partidos fuertes a costa de la participación ciudadana, pues se terminaría frustrando el objetivo que se quiere alcanzar. No se alcanza un gobierno efectivo sin calidad de representación ni un gobierno cuyas decisiones reflejen la

pluralidad de intereses en la sociedad sin un nivel adecuado de agregación de preferencias. Por esta razón, es posible argumentar que un diseño electoral óptimo es aquel que logra un equilibrio entre principios contrapuestos de diseño (Shugart, 2001). Desde luego, alcanzar dicho equilibrio puede ser una tarea compleja, sobre todo si los políticos, como es normalmente el caso, no diseñan las instituciones con el exclusivo propósito de mejorar en forma eficiente el desempeño y calidad de una democracia sino también para obtener ventajas distributivas.

## **2. Dimensiones del sistema electoral en una democracia presidencial**

A diferencia del régimen parlamentario, donde una única elección –la del parlamento– determina tanto la composición del órgano legislativo como el tipo de gobierno a formarse, en el régimen presidencial estos efectos se producen por medio de dos elecciones separadas: la de Presidente y la de Congreso, que pueden o no concurrir en el tiempo. De esta manera, el apoyo legislativo que pueda tener el partido que controla la presidencia, la posibilidad de formar coaliciones y el grado de representación que obtiene el electorado en el proceso decisorio dependen de tres reglas electorales distintas: las que regulan la elección presidencial, las que regulan la elección de legisladores y el ciclo electoral. Los términos de mandato y la reelección de representantes también son dos elementos importantes que se relacionan con estas reglas. Estos afectan la capacidad del régimen de adaptarse a circunstancias cambiantes, la continuidad de la gestión de gobierno y la rendición de cuentas de los representantes. En esta sección nos ocuparemos de analizar el efecto de cada uno de estos componentes del sistema electoral.

## 2.1 La elección presidencial

La fórmula para elegir Presidente es la principal regla que afecta el nivel de apoyo popular e institucional que puede tener el titular del Ejecutivo en su acción de gobierno. Dado que el cargo presidencial es unipersonal, la totalidad de las fórmulas para elegir Presidente son de carácter mayoritario, lo cual implica que no se puede dividir el resultado y que los votos emitidos en favor de los candidatos perdedores quedan por definición sin representación. Esto provoca que las fórmulas de elección presidencial sean relativamente insatisfactorias desde el punto de vista de la calidad de la representación. Como veremos, sin embargo, algunas fórmulas funcionan mejor que otras bajo ciertas condiciones.

Las principales fórmulas que se utilizan hoy en día para elegir Presidente son las de mayoría relativa, que sólo requiere que el ganador supere en votos al segundo más votado; la de mayoría absoluta, que exige obtener más de 50 por ciento de los votos válidos emitidos; y la de mayoría relativa calificada, que establece un umbral menor a 50 por ciento, pero generalmente superior a 30 por ciento. La primera fórmula, por definición, se resuelve en una sola elección. Las otras dos fórmulas pueden o no resolverse en la primera ronda de votación; todo depende de si un candidato obtiene o no el umbral de votos mínimos requeridos.<sup>1</sup>

Varios autores han argumentado que la fórmula de mayoría relativa es la más adecuada para elegir Presidente, pues tiende a crear un menor número de candidatos presidenciales viables, típicamente dos principales (Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995; Shugart y Taagepera, 1994). Esto es así porque la mayoría relativa favorece a los candidatos de los partidos más grandes, en la medida en que induce a los partidos pequeños a realizar

---

<sup>1</sup> A su vez, cuando ningún candidato supera el umbral mínimo de votos requeridos, es posible que la elección se defina por medio de una segunda ronda de elección o bien por una decisión del Congreso. La forma actualmente predominante de elección en segunda vuelta es la que realiza el electorado.

coaliciones antes de la elección y a los votantes que prefieren a terceros candidatos a emitir un voto “útil” en favor de uno de los dos principales contendientes. En el extremo, sólo dos candidatos concentrarían el voto popular. Cuando esto ocurre, la mayoría relativa lleva a un resultado electoral satisfactorio, pues tiende a producir ganadores apoyados por una mayoría absoluta de electores.

Esta argumentación, sin embargo, presenta varios problemas. Si bien la fórmula de mayoría relativa tiende en promedio a reducir el número de candidatos presidenciales viables, de ninguna manera garantiza que se reduzca a dos.<sup>2</sup> Para que la regla de mayoría relativa produzca este efecto se requieren dos condiciones. La primera es que exista una expectativa compartida de que uno de los candidatos llevará una ventaja considerable en la elección. La segunda condición es que los partidos que se oponen al candidato favorito tengan la capacidad efectiva de coordinarse en la designación de un candidato único de oposición. Ante esta situación, un potencial tercer candidato se retiraría antes de la elección o, si persistiera en la contienda, los votantes lo abandonarían el día de la elección para no desperdiciar sus votos.<sup>3</sup>

Pero en el mundo real, puede no saberse de antemano quién llevará la delantera en la elección o, existiendo una relativa certidumbre al respecto, pudiera ocurrir que los partidos que se oponen al candidato favorito fracasen en coordinarse para nominar un sólo candidato, ya sea por razón de diferencias ideológicas o por disputas entre facciones. Lo importante es que en cualquiera de estas circunstancias, la competencia

---

<sup>2</sup>Usando una muestra de 30 elecciones presidenciales por mayoría relativa en países latinoamericanos, Shugart y Taagepera (1994: 323-348) encontraron que en 16.7 por ciento de los casos la regla de mayoría relativa condujo a una fragmentación de la contienda electoral. Cox (1997) explica en general la fragmentación de la competencia en elecciones por regla de mayoría relativa en circunscripciones uninominales como resultado del fracaso de coordinación entre los votantes o las elites partidarias que normalmente causa un contexto de información incompleta acerca de la distribución de votos.

<sup>3</sup> En principio, un político racional no entraría a la contienda si previera su derrota. Sin embargo, el político podría decidir participar si aspira a construirse una reputación a largo plazo. Ver Cox (1997).

electoral puede fragmentarse entre más de dos candidatos principales. Cuando esto ocurre, la fórmula de mayoría relativa puede llevar a resultados muy poco deseables, no sólo para la calidad del sistema representativo, sino para formar un gobierno efectivo.

Uno de esos resultados indeseables es que el ganador de la contienda sea alguien con un muy bajo nivel de apoyo popular y cuya diferencia en votos respecto del segundo más votado sea ínfima. Cuando esto ocurre, como ocurrió en México en el año 2006, la fórmula de mayoría relativa puede generar disputas post-electorales y un alto grado de insatisfacción ciudadana con el sistema político. Peor aún, cuando la competencia electoral se fragmenta, puede ocurrir que el ganador apoyado por una minoría electoral sea además la opción menos preferida por la mayoría de los votantes que se pronunciaron por los candidatos de otros partidos.<sup>4</sup> Esto debilita la gestión del gobierno y lo hace vulnerable a crisis políticas, como las que siguieron a las elecciones presidenciales, de Brasil en 1960, de Perú en 1962 y de Chile en 1970 (Colomer, 2001; Colomer y Negretto, 2005). En todas estas elecciones la competencia se fragmentó en más de dos candidatos y resultó elegido un candidato minoritario y relativamente extremo que exacerbó la polarización política en el país.

Ha sido justamente la experiencia negativa de elecciones presidenciales por mayoría relativa cuando compiten más de dos candidatos principales lo que ha llevado al abandono gradual de esta fórmula, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Hoy, sólo cinco países en América Latina (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela) eligen presidentes por esta fórmula. Por otra parte, de 37 países en África, Asia, Europa del Este y Europa Occidental que eligen presidentes de forma directa, sólo

---

<sup>4</sup> Técnicamente, la regla de mayoría relativa hace posible la elección de lo que se conoce como un "perdedor Condorcet", es decir, un candidato que podría perder contra cualquier otro contendiente en una votación por pares. Ver Colomer y Negretto (2005) y Negretto (2007).



siete (19%) lo hacen por mayoría relativa. La gran mayoría de los países utilizan la fórmula de mayoría absoluta y algunos la mayoría relativa calificada (Negretto, 2006a).

La fórmula de mayoría absoluta tiene dos claras ventajas sobre la mayoría relativa. La primera es que si un candidato sobrepasa el 50 % de los votos en la primera votación, dicho candidato tiende a gozar del apoyo real y positivo de una mayoría de votantes. Si ningún candidato sobrepasa el umbral, la segunda ventaja de la fórmula es de carácter negativo y consiste en evitar el triunfo del candidato que se encuentra último en las preferencias de más de la mitad de los votantes, pues en una segunda vuelta estos candidatos pierden contra aquellos que representan el “mal menor”.<sup>5</sup>

Dado que los candidatos más repudiados suelen ubicarse en posiciones extremas respecto de las preferencias de una mayoría de votantes, la fórmula puede también –pero no necesariamente– favorecer a los candidatos con posiciones más moderadas (Fisichella, 1984). Un ejemplo ilustrativo de este efecto fue el reciente triunfo de Alan García en las elecciones presidenciales de mayo de 2006 en Perú. Si bien Alan García había presidido en el pasado un gobierno de corte populista, en esta elección se presentó como un moderado frente a su contrincante Ollanta Humala. Humala triunfó en primera vuelta por una mayoría relativa de votos, pero García lo derrotó en segunda vuelta por más de 5 puntos porcentuales de diferencia.<sup>6</sup> La principal razón de esta aparente reversión del

---

<sup>5</sup> En este sentido, es indudablemente cierto que la mayoría que se genera en una posible segunda vuelta es puramente “negativa” pues se forma no tanto en apoyo a un candidato como en rechazo hacia su oponente (Perez Liñan 2004). Sin embargo, esto es en sí mismo saludable, pues garantiza el rechazo del candidato *menos* preferido por una mayoría.

<sup>6</sup> Alan García fue presidente del Perú por el APRA de 1985 a 1990 con un gobierno que aplicó políticas económicas populistas y terminó en medio de una profunda crisis económica y escándalos de corrupción. Ollanta Humala fundó en 2005 el Partido Nacionalista Peruano para postularse como candidato en las elecciones presidenciales de 2006. Su programa político era de corte nacionalista, racial y personalista.

resultado es que, ante las posturas extremas de Humala, García logro en segunda vuelta el apoyo del electorado de centro y centro derecha.<sup>7</sup>

El principal defecto de la fórmula de mayoría absoluta es inducir a que los candidatos presidenciales se multipliquen sin que esto responda a la diversidad de preferencias entre los votantes. Dado que es difícil superar el umbral, la mayoría absoluta motiva a los partidos pequeños a proponer candidatos presidenciales, aunque no tengan éstos posibilidad real de ganar la elección, con el único fin de forzar una segunda vuelta y negociar su apoyo a algunos de los dos candidatos principales. Los votantes tienen más opciones sin que necesariamente mejore la representación. Por otra parte, si ningún candidato es capaz de superar el umbral y la elección de Congreso se celebra en forma concurrente con la primera ronda de elección presidencial, la fórmula de mayoría absoluta puede también fragmentar excesivamente el número de partidos que compiten y alcanzan representación en el Congreso. Como veremos más adelante, sin embargo, esta fragmentación se puede evitar haciendo que la elección de Congreso concorra con la posible segunda vuelta de la elección presidencial.

Una alternativa a la mayoría absoluta, también preferible a la mayoría relativa cuando la competencia se fragmenta, es la fórmula de mayoría relativa calificada con un margen de diferencia fijo de votos entre los dos candidatos más votados. Exigir que se sobrepase 40% de los votos para ganar la elección, por ejemplo, es claramente menos demandante que 50% +1 sin dejar de representar un apoyo relativamente importante en el electorado. Por otra parte, este umbral es razonable pues puede comprobarse estadísticamente que cuando el nivel de apoyo del candidato más votado desciende del 40%, es porque existe

---

<sup>7</sup> Ver la nota “Perú, entre dos izquierdas”, del 31 de abril de 2006, en BBC Mundo.com ([http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid\\_5033000/5033116.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/newsid_5033000/5033116.stm)). Para un análisis de la reversión del resultado de primera vuelta en la segunda vuelta en sistemas de mayoría absoluta, ver Pérez Liñan (2004).

un tercer candidato que captura un porcentaje significativo de votos, fragmentando así la competencia (Negretto, 2007). Dado que cuando la competencia se fragmenta es posible que se reduzca la diferencia de votos entre candidatos, es necesario complementar el nivel mínimo de votos requeridos para ganar con la exigencia de un margen mínimo de diferencia entre los votos obtenidos por el primero y el segundo candidato más votado. Un margen razonable sería, por ejemplo, del 10%. Esa distancia hace menos probable que el segundo candidato fuera capaz superar al primero en una eventual segunda vuelta, pues requeriría que la gran mayoría de todos los que votaron por terceras opciones prefieran al segundo por sobre el primero.<sup>8</sup> Actualmente poseen variantes de esta fórmula: Argentina desde 1994, Ecuador desde 1998, Nicaragua desde 2000 y Bolivia desde 2009.<sup>9</sup>

## **2.2 La elección legislativa**

La elección de legisladores se orienta a conformar un cuerpo colectivo y plural como es el Congreso. En este sentido, no es forzoso tener que elegir un ganador absoluto, como en la contienda presidencial. Es posible dividir el resultado y generar ganadores relativos, lo que provoca una mayor variación en los sistemas para elegir legisladores. Esta variación depende de tres reglas principales: la fórmula electoral, la magnitud del distrito y el umbral legal de representación. Estas reglas determinan el nivel de pluralismo partidario en la competencia electoral y en la representación legislativa. Otro elemento importante

---

<sup>8</sup> Esta es la lógica del sistema llamado de “doble complemento” propuesto por Shugart y Taagepera (1994), según el cual un candidato debiera ser declarado ganador en primera vuelta si los votos que necesita para llegar a la mayoría absoluta son la mitad o menos de los que necesitaría el segundo candidato más votado para alcanzar la misma. Con el mismo razonamiento, pero pensando en diferencias porcentuales preestablecidas en la ley electoral, tendría sentido requerir una distancia del 5 % si el candidato más votado obtiene el 45% o más de los votos.

<sup>9</sup> Conviene indicar que esta fórmula, a diferencia de la mayoría absoluta, no impide que pudiera ganar en la primera ronda un candidato que alcance el umbral mínimo de votos pero que, sin embargo, se encuentre último en las preferencias de una mayoría de votantes. Sin embargo, al exigirse un nivel mínimo de al menos un 40 por ciento y un margen mínimo de diferencia entre el primero y el segundo más votado, se disminuye la probabilidad de que esto ocurra cuando la elección se fragmenta.

del sistema para elegir legisladores es la existencia de elecciones uninominales y el tipo de listas de partido. Estas reglas afectan el grado de participación que tienen los votantes en el proceso de selección de candidatos a puestos de elección popular, así como al carácter personalizado o partidario del voto.

### **2.2.1 Votos y bancas: fórmula, magnitud de distrito y umbral**

Las principales fórmulas para elegir legisladores son las de mayoría (relativa y absoluta), que se usan frecuentemente para elegir un único candidato por distrito, y las de representación proporcional (RP), que se usan para elegir múltiples candidatos por distrito, normalmente más de dos. Luego están los llamados sistemas mixtos, que combinan una elección por representación proporcional de las listas de partidos que compiten en distritos plurinominales con la elección de diputados por mayoría relativa en distritos uninominales. Los sistemas mixtos, a su vez, se dividen en mixtos-mayoritarios y mixtos-proporcionales. El factor clave para que un sistema mixto sea proporcional es que los escaños de lista se usen para corregir la desproporcionalidad creada por la elección en distritos uninominales.<sup>10</sup> Si simplemente se añaden los escaños que un partido obtiene por listas a los que éste obtiene en los distritos uninominales, el sistema es mayoritario (Shugart y Wattenberg, 2001). Esto significa que, en la práctica, los sistemas

---

<sup>10</sup> De esta manera, el número de escaños de lista que un partido recibe depende no sólo de la totalidad de sus votos sino también del número de escaños que obtuvo en los distritos uninominales. Un partido que ganó pocos escaños en distritos uninominales en relación con sus votos, es probable que obtenga un número relativamente alto de escaños de lista para que su número total de escaños guarde proporcionalidad con sus votos. Por el contrario, un partido que ganó muchos escaños en los distritos uninominales, es probable que reciba pocos escaños de lista si con los primeros ya se encuentra cerca del porcentaje de escaños que le corresponde en relación con sus votos. Por eso los escaños de lista se llaman de “ajuste” o “corrección”.

mixtos funcionan o bien como un sistema preponderantemente proporcional, o bien como un sistema preponderantemente mayoritario.<sup>11</sup>

Cuando se utiliza un sistema mayoritario para elegir al cuerpo legislativo, la elección se divide normalmente (aunque no necesariamente) en distritos uninominales.<sup>12</sup> Al igual que ocurre en la elección presidencial, estos sistemas generan el problema de dejar sin representación a los perdedores en el distrito, cuyos votos se desperdician. Esto hace que las terceras fuerzas sean sistemáticamente subrepresentadas. Al mismo tiempo, al agregar los votos por distrito a nivel nacional, los sistemas mayoritarios para la elección de legisladores hacen posible que el partido que obtiene más votos a nivel popular no sea necesariamente el que obtiene más escaños en el parlamento (Colomer, 2001). Los sistemas mayoritarios son utilizados en muchas democracias consolidadas, pero suelen ser pocas las nuevas democracias que los adoptan. Como veremos más adelante, no existen actualmente países en América Latina cuyos diputados se elijan enteramente por un sistema mayoritario de elección.

La elección legislativa permite la opción de escoger múltiples ganadores. La típica fórmula para elegir entre múltiples ganadores es la representación proporcional (RP), que evita muchos de los problemas de representación que generan los sistemas de mayoría. De esta manera, en una elección entre tres o más candidatos o listas de partidos, la representación proporcional permite dar influencia preponderante al partido más votado, sin por eso dejar sin representación o subrepresentar arbitrariamente a aquellos partidos que obtengan un mínimo razonable de apoyo en el electorado.

---

<sup>11</sup> Hay, sin embargo, excepciones. México tiene un sistema mixto de tipo híbrido, pues ni es proporcional ni es claramente mayoritario.

<sup>12</sup> Existen distintas variantes de formulas de elección mayoritaria en distritos plurinominales, con lista completa o incompleta o con voto en bloque o limitado.

Sin embargo, existen importantes diferencias entre los sistemas de RP. Estas diferencias derivan de la fórmula utilizada para convertir votos en escaños, la magnitud del distrito y de la existencia o no de un umbral legal de representación.<sup>13</sup> La interacción entre estos factores determina el grado de proporcionalidad de la representación y, por tanto, el número de partidos que alcanzan poder decisorio en el Congreso (Lijphart, 1994).

En teoría, un sistema de representación proporcional busca crear una asamblea legislativa cuya composición sea un reflejo, lo más fiel posible, de la diversa gama de opiniones políticas que existen en la sociedad. Esto sugeriría que la representación proporcional es siempre beneficiosa para los partidos minoritarios. En la práctica, sin embargo, ninguna fórmula de RP crea asambleas legislativas que sean un espejo perfecto de la pluralidad social y no todas las fórmulas de proporcionalidad favorecen a los partidos más pequeños.

Las principales fórmulas de RP son las del divisor y las del cociente. En las primeras se asignan todos los escaños a los partidos de acuerdo con los mayores promedios que resulten de dividir sucesivamente los votos de cada partido por una serie de divisores. En las segundas, se determina, en primer lugar, una cuota que resulta de dividir el número total de votos emitidos en el distrito por el número total de escaños a distribuir y luego se distribuye el remanente de acuerdo con distintos procedimientos. La fragmentación partidaria que todos estos sistemas producen en la distribución de asientos es menor que la fragmentación en votos.

Conviene señalar que cada una de estas familias de fórmulas proporcionales tiene variantes diseñadas para favorecer a los partidos más grandes y variantes diseñadas para

---

<sup>13</sup> Por razones de brevedad, me limitaré al análisis de los sistemas de representación proporcional por lista, que son por otra parte los que prevalecen en América Latina. Sobre los diferentes sistemas de representación proporcional, ver Gallagher y Mitchell (2005).

favorecer a los partidos más pequeños. Una clásica fórmula del divisor es la D'Hondt, que tiende a favorecer a los partidos más grandes.<sup>14</sup> Una típica fórmula del cociente es la de la llamada cuota Hare con distribución del remanente por restos mayores, que resulta muy favorable a los partidos pequeños.<sup>15</sup> La gran mayoría de los países de América Latina utilizan actualmente la fórmula D'Hondt o la Hare, esta última con distintas variantes en cuanto a la distribución del remanente. El cuadro 1 ejemplifica cómo funcionarían los principales sistemas de divisor y cociente en un distrito donde se eligen 5 candidatos y se emitieron 10.000 votos válidos repartidos entre 5 partidos.

### <Cuadro 1 aquí>

Sin bien las fórmulas de RP son importantes para la distribución de escaños entre partidos, sus efectos no pueden analizarse en forma aislada de otros factores. En particular, qué tanto una fórmula fragmenta la representación o beneficia a los partidos más grandes depende de la magnitud del distrito, que consiste en el número de escaños legislativos que se eligen por distrito. El distrito de magnitud más pequeña posible es aquél en donde se cubre una sola banca, es decir, el distrito uninominal. En este tipo de distritos, la fórmula es forzosamente de mayoría (relativa o absoluta), puesto que no se puede dividir el resultado. El distrito de menor magnitud que se puede emplear en la práctica en un sistema de representación proporcional es de dos, como ocurre en Chile

---

<sup>14</sup> En el sistema D' Hondt los votos de cada partido se dividen por la secuencia de números naturales 1, 2, 3, etcétera. Esto favorece a los partidos más grandes porque hace que aquellos que alcanzaron más votos en el distrito tengan la oportunidad de obtener el mayor número de promedios más altos y, por tanto, de escaños. En otras fórmulas del divisor, como la Sainte Lague, se utiliza la secuencia de divisores 1, 3, 5, etcétera. Esta fórmula es más benigna con los partidos más pequeños porque la utilización de divisores más grandes les permite alcanzar un mayor número de escaños.

<sup>15</sup> La cuota Hare resulta simplemente de dividir el total de votos en el distrito por el número de escaños a distribuir. Como la cuota Hare tiende a ser relativamente alta, los partidos más votados agotan rápidamente sus votos al intercambiarlos por escaños. Esto quiere decir que al quedar escaños sin distribuir por cuota, los partidos más pequeños acceden fácilmente a escaños por medio del sistema de restos mayores. Otra fórmula del cociente es la cuota Droop en que el procedimiento es el mismo, pero se añade 1 al número de escaños a distribuir. Esta cuota es más pequeña y, por tanto, favorece a los partidos más grandes, que al obtener más votos logran también alcanzar más escaños por cuota

desde 1989. A partir de este mínimo, los distritos plurinominales se dividen convencionalmente en pequeños, cuando son mayores a dos pero menores a cinco; medianos, cuando van de cinco a diez, y grandes, cuando son de una magnitud mayor a diez. La mayor magnitud posible de distrito es aquella en la que se eligen todos los miembros de la legislatura en un único distrito nacional, como es el caso de Uruguay desde 1934 y como fue el caso de Perú de 1995 a 2000.

La magnitud de un distrito plurinomial interactúa con la fórmula en determinar el grado de proporcionalidad que existe entre los votos obtenidos por el partido y el total de escaños que se le otorgan. La fórmula teóricamente más proporcional tiene un sesgo mayoritario si se usa para elegir legisladores en un distrito de tamaño pequeño. Tal es el caso de Panamá, que combina una fórmula (Hare) que aparentemente beneficia a los partidos pequeños, pero donde la magnitud promedio de distrito es baja.<sup>16</sup> Y a la inversa, una fórmula que teóricamente beneficia a los partidos más grandes puede tener efectos muy proporcionales si se usa en distritos grandes. Este es el caso de Brasil, que utiliza una fórmula (D'Hondt) que beneficia a los partidos más grandes, pero donde los diputados se eligen en distritos de una magnitud promedio alta.<sup>17</sup>

El umbral electoral también afecta la proporcionalidad de la representación al establecer el mínimo nivel de votación que un partido debe alcanzar para obtener escaños en una legislatura. Este umbral siempre existe de hecho en todo sistema y guarda una relación inversa con la magnitud del distrito.<sup>18</sup> Sin embargo, en ocasiones el legislador busca elevar este umbral, aumentando el número mínimo de votos por debajo del cual un

---

<sup>16</sup> La magnitud promedio de los distritos plurinominales en Panamá ha sido inferior a 4 desde 1984.

<sup>17</sup> Desde 1988 la magnitud promedio de distrito en Brasil oscila entre 18 y 19.

<sup>18</sup> Este se llama “umbral electoral efectivo”. Sobre este tema, ver Lijphart (1994: 25-30).



partido no puede acceder al reparto de escaños.<sup>19</sup> El umbral legal puede operar a nivel de distrito o a nivel regional o nacional. Por otra parte, la votación mínima exigida puede definirse en términos de número de votos, porcentaje de votación o por algún otro criterio como obtener una cantidad de votos equivalente a un cociente o medio cociente en la circunscripción.<sup>20</sup>

Desde el punto de vista de lograr un equilibrio entre gobernabilidad y representación, ciertas formas de RP presentan inconvenientes por el número de partidos que pueden obtener representación legislativa. Tal es el caso, por ejemplo, de las fórmulas de cuota Hare, en donde los escaños no distribuidos por cuota se asignan por restos mayores. Esta fórmula favorece excesivamente a los partidos minoritarios y provee incentivos para la proliferación de candidaturas con apoyo en reducidos grupos. Combinada con distritos de magnitud grande y en ausencia de una barrera legal de entrada, estas reglas pueden generar un sistema de partidos extremadamente fragmentado que promueva coaliciones impredecibles antes de la elección.

Un diseño institucional equilibrado, en cambio, podría ser el de una fórmula D'Hondt con magnitudes de distrito medianas. Esta combinación de reglas podría permitir la formación de un sistema multipartidista sobre cuya base se creen coaliciones que abarquen a representantes de diferentes grupos de votantes en las decisiones legislativas. De adoptarse un sistema de cociente, sobre todo el de cuota Hare y restos mayores, sería preciso establecer al mismo tiempo algún tipo de umbral legal que impida el acceso al parlamento de candidaturas apoyadas por grupos excesivamente pequeños de votantes.

---

<sup>19</sup> Otro tipo de umbral es el que se establece para que los partidos puedan mantener su registro. Este refiere al porcentaje mínimo de votos que tiene que obtener un partido en una elección o bien al porcentaje promedio mínimo de votos que tiene que mantener un partido en una serie de elecciones para conservar su registro y poder competir en elecciones.

<sup>20</sup> El cociente resulta de dividir el total de votos válidos emitidos en el distrito por el número de escaños a distribuir. Este cociente es equivalente a una cuota Hare.

Como veremos más adelante, varias de las democracias en América Latina adoptan alguna de estas dos variantes.

Otro diseño equilibrado es un sistema mixto de carácter proporcional, en el que se realicen elecciones por RP con lista de partido en distritos plurinominales y elecciones por mayoría relativa en distritos uninominales. En este sistema, la asignación de escaños por lista (cuyo porcentaje puede variar) se utiliza para compensar la desproporcionalidad creada en las elecciones por distrito uninominal.<sup>21</sup> Este es el caso de Bolivia y fue el caso de Venezuela desde la adopción del sistema, en 1993, hasta la reforma de 2009.<sup>22</sup> Es importante que se otorgue al votante, como ocurre en la mayoría de los países que adoptan este sistema, la opción de emitir un voto diferenciado para los candidatos de listas de partido y los candidatos de distrito uninominal.<sup>23</sup> De esta manera, se permite al votante evaluar en forma separada los distintos candidatos y eventualmente dividir su voto, apoyando a partidos distintos en uno y otro nivel de elección.

Todo lo dicho hasta aquí es en principio válido para la elección de legisladores a la cámara baja o única del Congreso. En un Congreso bicameral, el sistema para elegir legisladores a la segunda cámara, como puede ser el Senado, suele tener una variación menor que el sistema para elegir diputados. En general, sobre todo cuando la existencia del Senado obedece a la necesidad de dar representación a unidades territoriales políticamente autónomas, la elección de este cuerpo suele usar algún tipo de fórmula mayoritaria y la demarcación de los distritos busca asegurar una representación territorial de dichas unidades. A diferencia de la crítica que merecen los sistemas mayoritarios de

---

<sup>21</sup> La proporción de escaños de lista puede variar, pero se estima que no debe ser inferior a un cuarto del total de escaños para que el sistema mantenga proporcionalidad. Ver Taagepera y Shugart (1989: 131).

<sup>22</sup> En 2009 Venezuela elimina el sistema mixto proporcional para adoptar uno de carácter mayoritario.

<sup>23</sup> México es una excepción en este sentido, pues al votar por un candidato en un distrito uninominal la ley electoral fuerza al votante a apoyar al mismo tiempo a la lista del partido a la que pertenece dicho candidato en el distrito plurinominal.

representación en general, en el Senado pueden justificarse si se orientan a diferenciar la representación de los estados u otras unidades territoriales del tipo de representación que se da en la cámara baja.

Sin embargo, sobre todo en estados unitarios en que la legislatura es bicameral, el sistema para elegir senadores suele utilizar principios de representación proporcional similares a los que se usan para elegir la cámara baja. En el extremo, en algunos casos se utilizan los mismos mecanismos de elección para ambas cámaras, duplicando innecesariamente los principios de representación. Al margen de este problema, la utilización de fórmulas de representación proporcional o mixta en el Senado es susceptible de ser analizada bajo los mismos criterios discutidos en esta sección.

### **2.2.2 Voto partidario o personal: distritos y tipos de lista de partido**

Como vimos al comienzo de esta sección, otro aspecto importante del sistema para elegir legisladores es el grado de participación que tienen los votantes en el proceso de selección de candidatos a puestos de elección popular, el cual determina el carácter personalizado o partidario del voto. Esta variable depende de la existencia de elecciones internas partidarias para la selección de candidatos y, específicamente para el caso de candidatos a puestos legislativos, de la existencia de votaciones uninominales o de la estructura de la papeleta electoral. Estos factores afectan los niveles de competencia interna al partido, la orientación local o nacional de las políticas que promueven los legisladores en el Congreso y el grado de vinculación personal entre representantes y representados (Carey y Shugart 1995; Shugart 2005).

Cuando los procesos de nominación de candidatos son monopolizados por las autoridades del partido y los legisladores se eligen en listas cerradas y bloqueadas, la

influencia de los votantes en la selección de candidatos es mínima y el elector solo puede emitir un voto de tipo partidario. Venezuela, desde 1958 a 1993, es el clásico ejemplo en América Latina de un sistema de este tipo. En el extremo opuesto, cuando las listas son abiertas y el orden de las candidaturas depende exclusivamente de las preferencias de los votantes, el elector emite un voto personalizado.<sup>24</sup> El ejemplo típico de este sistema es Brasil. En una posición intermedia se encuentran los sistemas de listas cerradas en los que los partidos tienen procedimientos internos participativos de nominación y los sistemas de listas flexibles en los que las autoridades partidarias determinan el orden de las candidaturas, pero los votantes pueden alterar dicho orden, emitiendo un voto de preferencia por uno o más candidatos (Shugart 2005).<sup>25</sup> Costa Rica es un ejemplo del primer caso y Panamá y República Dominicana del segundo. El grado de personalización del voto también depende de la existencia de distritos uninominales, como ocurre en países como Bolivia, México, Panamá o Venezuela.

La teoría predice que estos factores pueden afectar la organización interna de los partidos y su vinculación con el electorado. Cuando los candidatos se eligen en listas cerradas y bloqueadas, por ejemplo, se espera que los partidos tiendan a ser disciplinados y programáticos, los representantes del partido en el congreso tiendan a promover políticas de alcance nacional, y la vinculación personal entre los votantes y sus representantes sea mínima. A medida que se incorpora un voto preferencial o personalizado, los partidos tienden a ser más descentralizados, los representantes en el

---

<sup>24</sup> También se personaliza el voto cuando las listas son cerradas, pero distintas facciones encabezadas por un líder partidario pueden competir por medio de listas múltiples de partido. El sistema de listas múltiples de partido se ha usado tradicionalmente en Colombia (hasta la reforma de 2003) y en Uruguay. Sin embargo, la personalización del voto en Colombia fue mayor que en Uruguay en función de la fragmentación excesiva del número de listas que generaba la fórmula de cuota Hare y mayores restos, y la falta de agregación de los votos por lista a nivel del partido (Shugart, Moreno y Fajardo 2006).

<sup>25</sup> Nótese que lo que llamo lista flexible supone un ranking entre candidatos establecido por el partido y por tanto no se confunde con la lista abierta, donde los candidatos de la lista pertenecen a un mismo partido pero no están ordenados. Ver el glosario de términos incluido como apéndice.

congreso promueven políticas que sirven los intereses de sus bases locales de apoyo, y el elector crea una relación más directa con el representante (Carey y Shugart 1995).

Teniendo en cuenta estos posibles efectos, puede resultar inconveniente adoptar las formas más extremas de voto personalizado, como el sistema de listas abiertas. Éstas promueven una intensa competencia entre candidatos de un mismo partido, lo cual puede inducir una mayor provisión de bienes privados a los votantes de distrito y una menor oferta de bienes públicos de amplia escala (Cox y Shugart, 1995; Ames 2001; Cox y McCubbins 2001). Por otra parte, cuando la lista abierta permite al votante apoyar al partido sin señalar su preferencia por algunos de sus candidatos, se hace posible que una pequeña red de votantes baste para que un candidato resulte elegido, lo cual conduce a estrategias clientelistas de captación de votos (Shugart 2005: 44).<sup>26</sup> También podría llevar a una excesiva personalización del voto un sistema de listas múltiples por partido, sobre todo si se combina con una fórmula de cuota Hare y mayores restos y no se agregan los votos por lista a nivel del partido, como ocurría en Colombia hasta la reforma de 2003 (Shugart, Moreno y Fajardo 2006).

Opciones más moderadas de personalización del voto, en cambio, podrían servir para promover una vinculación más directa entre votantes y representantes sin por ello afectar negativamente la organización interna de los partidos y el comportamiento de los legisladores. Una es la opción por listas flexibles, en donde el votante puede emitir un voto de preferencia pero que en caso de no hacerlo o de que los votos de preferencia no alcancen para cambiar el orden de los candidatos (de acuerdo con una cuota mínima de votos que se establezca), predomina la decisión del partido. Esto puede mantener una cierta centralización partidaria que equilibre la personalización del voto. Otra alternativa

---

<sup>26</sup> Por esta razón, de existir un sistema de listas abiertas, es mejor que el voto preferencial no sea optativo.

es la adopción de un sistema mixto en el que se realicen elecciones por RP con lista de partido en distritos plurinominales y elecciones por mayoría relativa en distritos uninominales, como los que se han adoptado en países como Bolivia, México, o Venezuela. Este sistema pudiera también alcanzar un equilibrio eficiente entre el protagonismo de los partidos políticos y el de los candidatos individuales en la medida en que permite combinar, en dos niveles distintos, el voto partidario y el voto personalizado (Shugart y Wattenberg, 2001).

### **2.3 Los ciclos electorales**

El rasgo típico del régimen presidencial es que el apoyo electoral y legislativo que recibe un gobierno resulta de dos elecciones distintas, la presidencial y la legislativa. Estas elecciones tienen efectos propios e independientes sobre la competencia partidaria por el cargo presidencial y por los cargos legislativos. Sin embargo, dependiendo del ciclo electoral, cada una de estas elecciones puede “contaminar” a la otra, generando efectos interactivos. La figura 1 ilustra estos efectos.

#### **<Figura 1 aquí>**

Como puede observarse, en tanto que la fórmula para elegir presidente determina en forma directa la fragmentación de la competencia presidencial, la fórmula electoral para elegir legisladores, conjuntamente con la magnitud de los distritos en donde se eligen, determina la fragmentación de la elección legislativa. En el caso de la elección presidencial, esta fragmentación se mide por medio del número efectivo de candidatos presidenciales; en la elección legislativa por el número efectivo de partidos legislativos.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> El número efectivo de candidatos o partidos se calcula dividiendo 1 por la suma de los cuadrados de las fracciones que representan los votos ganados por cada candidato o partido. Ver Laakso y Taagepera (1979).

Sin embargo, los efectos de estas elecciones son interdependientes cuando la elección de Congreso es concurrente con la elección presidencial.<sup>28</sup> En esta situación, el sistema para elegir legisladores provoca un efecto indirecto sobre la elección presidencial, específicamente sobre el número efectivo de candidatos que compiten en la misma. Esto es así puesto que los partidos que compiten por escaños en el Congreso tienden a presentar simultáneamente candidatos a la presidencia con el fin de incrementar los votos de su partido en el Congreso, dado el “efecto de arrastre” que suele tener la elección presidencial sobre la legislativa.<sup>29</sup> Por otra parte, la concurrencia de las elecciones hace que la fórmula para elegir Presidente tenga un impacto indirecto sobre el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa, ya que los partidos que compiten por el cargo presidencial también suelen competir en la elección legislativa.

Es preciso detenerse en el análisis de los determinantes del nivel de fragmentación de partidos legislativos, pues éste es un factor fundamental para el funcionamiento del régimen presidencial. De la fragmentación de partidos en la competencia por cargos legislativos depende el grado de apoyo que recibe el Presidente en el Congreso y la influencia que tenga su partido en la formación de coaliciones.

Diversos trabajos han demostrado que cuando las elecciones para Congreso son concurrentes o próximas a la elección presidencial y el número efectivo de candidatos presidenciales es menor a tres, el número efectivo de partidos que compiten en la elección legislativa tiende a decrecer (Golder, 2006). La fórmula para elegir Presidente que en promedio suele concentrar el voto entre pocos candidatos (en general, cerca de dos) es la de mayoría relativa. Esto quiere decir que el número de partidos legislativos

---

<sup>28</sup> También pueden interactuar ambas elecciones cuando estas no concurren pero son relativamente próximas.

<sup>29</sup> Ante la concurrencia de las elecciones y con el objetivo de incrementar su caudal de votos, todos los partidos que compiten en la elección legislativa tendrían incentivos a presentar candidatos presidenciales, incluso cuando éstos tuviesen poca probabilidad de ganar la elección presidencial.

tiende a ser bajo cuando el Presidente se elige por regla de mayoría relativa y las elecciones legislativas son concurrentes con la elección presidencial (Shugart y Carey, 1992; Shugart, 1995; Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997; Cox, 1997).<sup>30</sup> También cabe esperar un efecto similar cuando se combina la elección de Presidente por mayoría relativa calificada con elecciones legislativas concurrentes, ya que dicha fórmula también genera un número relativamente bajo de candidatos presidenciales, en promedio menor a tres (Negretto, 2007).

Por supuesto, el efecto concentrador se reforzaría si a la elección de Presidente por mayoría relativa o mayoría relativa calificada se sumara una elección legislativa concurrente por regla de mayoría relativa en distritos uninominales o por fórmulas de representación proporcional en distritos de pequeña magnitud (menor a cinco). Sin embargo, la celebración de elecciones legislativas concurrentes a una elección presidencial por mayoría relativa o mayoría relativa calificada genera un “efecto de arrastre” que disminuye el número efectivo de partidos legislativos aun cuando se usen fórmulas de representación proporcional en distritos de magnitud relativamente grande (Jones, 1995; Mainwaring y Shugart, 1997).

El caso de Honduras es ilustrativo de este efecto. Este país ha tenido en los últimos veinte años un número efectivo de partidos legislativos cercano a dos, a pesar de que los legisladores se eligen en Honduras por un sistema que por sí mismo podría producir resultados bastante proporcionales y por tanto fragmentación parlamentaria.<sup>31</sup> El bipartidismo hondureño se debe en gran medida a que los presidentes se eligen por mayoría relativa y que las elecciones legislativas son concurrentes con las presidenciales.

---

<sup>30</sup> También sería relativamente bajo el número de candidatos presidenciales cuando el presidente se elige por mayoría relativa calificada y las elecciones legislativas son concurrentes.

<sup>31</sup> Los legisladores en Honduras se eligen por medio de una fórmula de representación proporcional con cuota Hare y restos mayores, en distritos de magnitud promedio mediana (7).



Otro ejemplo similar es el de Costa Rica, donde el número de partidos legislativos de 1953 a 1998 ha sido también cercano a dos, a pesar de que los legisladores se eligen por un sistema de representación proporcional similar al de Honduras.<sup>32</sup> En este caso, la menor fragmentación partidaria se correlaciona con la elección de presidentes por mayoría relativa calificada en ciclos concurrentes.<sup>33</sup>

La consecuencia lógica de este análisis es que cuando la fórmula para elegir Presidente es la de mayoría absoluta, la concurrencia de las elecciones no disminuye la fragmentación partidaria puesto que el número efectivo de candidatos presidenciales tiende a aumentar por encima de dos con dicha fórmula (Negretto, 2007).<sup>34</sup> De esta manera, a menos que una mayoría de votantes se coordine para concentrar su apoyo en un candidato, entrarían a operar aquí las reglas para elegir legisladores como factores relevantes para determinar el número efectivo de partidos legislativos. Sin embargo, aún si los presidentes se eligen por mayoría absoluta, es posible generar un efecto de arrastre y, por tanto, de concentración del voto en la elección de Congreso, si esta última se hace concurrente con la posible segunda vuelta de una elección presidencial.

Al hacerse concurrente la elección de Congreso con la segunda vuelta presidencial ocurriría que si ningún candidato gana en primera vuelta, la gran mayoría de los votos para cargos legislativos se concentrarían en los partidos del primero y el segundo candidato presidencial más votado que pasan a la segunda vuelta. Si en cambio un candidato gana en primera vuelta y la elección de Congreso se da en forma separada, digamos un mes después de la presidencial, aquí el efecto de arrastre podría verse

---

<sup>32</sup> En Costa Rica también se utiliza la fórmula de cuota Hare y restos mayores en distritos de magnitud promedio mediana (8). La diferencia es que en Costa Rica se establece un umbral legal de entrada (medio cociente) para que los partidos accedan al reparto de escaños.

<sup>33</sup> En las dos últimas elecciones en este país el número efectivo de partidos legislativos ha tendido a crecer.

<sup>34</sup> Más aún, la concurrencia (con la primera ronda de elección) pudiera ser incluso un factor que incremente el número de partidos que compiten en las elecciones legislativas. Ver Golder (2006).

disminuido, pero aún así tendería a concentrar el voto en los dos partidos más votados en la presidencial. No existe una sólida experiencia comparada para estimar el efecto de esta combinación. Este sistema sólo se experimentó en Ecuador en 1978, con un resultado que según expertos en la política ecuatoriana, efectivamente reflejó una cierta concentración del voto en la elección de Congreso (Mejía Acosta, 2002).

Es preciso enfatizar que estas relaciones causales están basadas en estudios empíricos comparados donde los efectos de las reglas electorales se verifican en promedio, no en cada caso en particular. La competencia presidencial puede fragmentarse entre más de dos candidatos importantes, incluso con la regla de mayoría relativa. Cuando esto ocurre, como ha ocurrido en México en las elecciones de 2000 y 2006, el mayor número de candidatos a la presidencia incrementa el número efectivo de partidos que compiten por cargos legislativos, aún cuando las elecciones sean concurrentes. Por otra parte, si bien se observa que en promedio el número de candidatos de peso a la Presidencia aumenta por encima de tres con la fórmula de mayoría absoluta, también hay elecciones de este tipo donde triunfa un candidato en primera vuelta, como ocurrió en Chile hasta el año 2000, y recientemente en Brasil, Colombia y Bolivia. En este caso, los partidos de los dos primeros candidatos concentrarán la mayor parte del voto legislativo.

La conclusión de este análisis es que si el objetivo único o principal de un diseño electoral fuera disponer de gobiernos con apoyo legislativo mayoritario, la mejor combinación de reglas sería la de mayoría relativa para elegir Presidente en elecciones legislativas concurrentes. Más aún, si los legisladores se eligieran también por mayoría relativa, el efecto concentrador del voto sería mayor. Esto, sin embargo, acarrearía los resultados indeseables que pueden darse cuando se elige Presidente y/o legisladores con fórmula de mayoría relativa.

Asumiendo que la elección de Congreso se realiza por medio de un método relativamente proporcional para distribuir escaños, existirían entonces dos posibles combinaciones para contener la fragmentación de partidos en el Congreso. Una opción es que el Presidente se elija por mayoría relativa calificada y que la elección legislativa sea concurrente con la elección presidencial. La otra opción es que el Presidente se elija por mayoría absoluta y que la elección legislativa también sea concurrente, pero en este caso sincronizada con la posible segunda ronda de elección presidencial.

La concurrencia o proximidad temporal de la elección legislativa y la presidencial también produce otros efectos que es preciso valorar. Cuando las elecciones concurren, los candidatos a ocupar cargos legislativos tienden a centrar sus campañas en temas de política nacional más que en asuntos locales. También suelen enfatizar más las agendas de gobierno de sus partidos que temas aislados de política legislativa. La concurrencia, en otras palabras, hace que la elección legislativa se centre más en temas nacionales y programáticos, pues éstos son los que se ventilan en la elección presidencial. Esto permite una mejor alineación entre las políticas que promueve el Ejecutivo y las que promueven los legisladores, haciendo más fácil la coordinación entre los distintos poderes.

Por supuesto, una sincronización perfecta de elecciones presidenciales y legislativas requiere uniformar los mandatos de Presidente y legisladores en periodos relativamente cortos, digamos menores a seis años. De otra manera, los votantes, cuyas preferencias podrían haber cambiado de manera significativa de una elección a la otra deberían esperar demasiado tiempo para producir un cambio político. Esta discusión nos lleva al problema de la duración de los mandatos, que trataremos a continuación.

## 2.4 Términos de mandato y reelección

Los términos de mandato, junto con las reglas de reelección, determinan el horizonte temporal que tienen tanto el Presidente como los legisladores. Estos horizontes temporales se relacionan con la continuidad de la gestión de gobierno, la rigidez o flexibilidad del régimen para ajustarse a situaciones cambiantes y con la rendición de cuentas de los representantes.

La duración del mandato presidencial se relaciona de manera directa con la capacidad del régimen de hacer frente a situaciones cambiantes. Dado que en un régimen presidencial el término de mandato del Presidente es fijo, él puede continuar en el cargo independientemente de que pierda apoyo político y social como resultado de una crisis. Es posible remover o inducir a renunciar al Presidente por medio de un juicio político, pero este procedimiento es normalmente restrictivo y no está diseñado –como la censura parlamentaria– para remover al jefe de gobierno por falta de apoyo político.<sup>35</sup>

De aquí que se haya argumentado con frecuencia que un defecto del régimen presidencial es su “rigidez”, referida a la incapacidad de adaptarse a situaciones políticas cambiantes (Linz, 1994). Esta rigidez obviamente aumenta conforme el término de mandato se extiende en el tiempo. Por esta razón, resulta aconsejable que el término presidencial no sea excesivamente largo. Hoy en día la mayoría de los países de la región, en parte para hacer frente a las frecuentes crisis económicas, políticas y sociales, han adoptado periodos presidenciales de cuatro o cinco años. Como veremos, sólo México y Venezuela le otorgan al presidente un término de seis años.

---

<sup>35</sup> El juicio político procede normalmente sólo en caso de delitos cometidos durante el ejercicio de funciones y requiere de la intervención de más de una instancia que debe votar por el enjuiciamiento en forma separada. Sin embargo, cuando la constitución permite enjuiciar al presidente por transgresiones a la constitución, ampliamente definidas, y no sólo por crímenes cometidos durante el ejercicio de su cargo, podría ocurrir que por vía de interpretación el congreso utilice el mecanismo de forma más discrecional.

La reelección presidencial afecta la continuidad de la gestión de gobierno y la capacidad del elector de premiar o castigar la gestión del Presidente al final de su mandato. Distintas reglas regulan los límites a la reelección presidencial. La regla más restrictiva es la que prohíbe al Presidente reelegirse en forma absoluta y la más permisiva la que permite a éste reelegirse en forma indefinida. Reglas intermedias, en orden creciente de permisividad, son las que permiten al Presidente reelegirse después de dos periodos, después de un periodo, o bien en forma consecutiva, pero por una sola vez.

Cuando se prohíbe al Presidente la reelección en forma absoluta, se garantiza la rotación de individuos (no necesariamente de partidos) en el cargo presidencial pero se impide al votante premiar con la continuidad una gestión exitosa o castigar votando a otro candidato o partido una gestión que es evaluada de forma insatisfactoria por la mayoría. En el otro extremo, la reelección indefinida del Presidente permite en principio la rendición de cuentas del Ejecutivo pero limita la rotación en el cargo, fomentando el personalismo político y, eventualmente, la corrupción en el gobierno.

Ante estos extremos, las reglas de reelección más adecuadas son la reelección consecutiva del Ejecutivo, pero limitada a una sola vez, y la reelección después de un periodo. La reelección consecutiva por una sola vez permite renovar el mandato de una administración eficiente y consolidar una labor de gobierno en contextos de crisis.<sup>36</sup> Sin embargo, para que la reelección consecutiva no debilite a los partidos ni otorgue un excesivo poder a los presidentes, es preciso que el término presidencial sea relativamente corto. La reelección alterna, a su vez, limita de algún modo la continuidad de una gestión exitosa y la rendición de cuentas inmediata, pero permite la renovación de liderazgos y disminuye el personalismo político. Ésta es la regla de reelección tradicional en América

---

<sup>36</sup> Sobre este argumento a favor de la reelección presidencial, ver Hamilton (*Federalista* núm.72).

Latina, y también la más frecuente, aún actualmente en que se ha incrementado el número de presidentes que pueden reelegirse en forma consecutiva por una sola vez (Negretto, 2009).

A diferencia de lo que ocurre con los presidentes, no existe una amplia discusión en la literatura comparada acerca de los términos de mandato y las reglas que regulan la reelección de los legisladores. En un sistema presidencial, el término de elección de legisladores, al igual que el del Presidente, es fijo. De la misma manera que en el caso del Presidente, el término del mandato legislativo también se ha relacionado con la capacidad del régimen de adaptarse a situaciones cambiantes. Es por esta razón, por ejemplo, que se ha argumentado a veces a favor de renovar las cámaras en medio de un periodo para consultar a la población acerca del desempeño del gobierno y así poner en sintonía las preferencias de los votantes con las de los legisladores.<sup>37</sup>

Sin embargo, el término del mandato legislativo también se vincula, sobre todo en un contexto de congresos débiles y poco profesionales, con la necesidad de promover una carrera legislativa y profesionalizar la actividad parlamentaria. Desde esta perspectiva, ciertos términos de mandato legislativo pueden ser excesivamente cortos. Mandatos de dos o tres años, por ejemplo, podrían ser insuficientes. Quizás en parte por esta razón la totalidad de los países de América Latina, con excepción de México y El Salvador, establecen términos de mandato legislativo mayores a tres años.

La reelección legislativa consecutiva permitiría la continuidad de un legislador en su cargo y, por tanto, la profesionalización de la carrera legislativa. Hoy día la totalidad de las naciones de América Latina, salvo Costa Rica y México, permiten la reelección legislativa, en general sin límites. Sin embargo, esto no garantiza que todos o la mayoría

---

<sup>37</sup> Éste es uno de los argumentos de Madison a favor de elecciones bianuales, en *Federalista* (núms. 52 y 53).

de los legisladores se presenten a reelección o que haciéndolo, efectivamente se reelijan. En promedio, sólo 40 por ciento de los legisladores en América Latina continúan en sus cargos, producto de que muchos optan por otras posiciones y otros no son reelectos (Morgenstern, 2002). Precisamente este punto, la posibilidad de que un legislador se presente a reelección y no lo logre, se relaciona con el segundo efecto asociado a esta institución, como es la rendición de cuentas. La reelección legislativa consecutiva puede promover esta rendición de cuentas permitiendo que los votantes premien con la continuidad una gestión exitosa o bien castiguen votando a alguno de sus competidores si piensan que el rendimiento del legislador fue insatisfactorio.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de la reelección presidencial, es menos común escuchar argumentos a favor de poner límites a la reelección legislativa. Este debate existe en los Estados Unidos, porque allí la tasa de recambio de los legisladores es muy baja y en general quienes ocupan su puesto legislativo lo suelen mantener por largos periodos. En América Latina no existe esta percepción porque, como dijimos, la tasa de recambio es relativamente alta. No obstante, así como en el caso de los presidentes se ha planteado poner límites a la reelección para disminuir el personalismo en política y los incentivos para la corrupción, los mismos argumentos pudieran utilizarse en el caso de la reelección legislativa.

### **3. Sistemas electorales y tendencias reformistas en América Latina**

Cuando consideramos las distintas reglas para elegir presidente, diputados, y ciclos electorales, es posible observar que existen importantes diferencias entre los países de la región. Esta variación, sin embargo, coexiste con marcadas tendencias de reforma durante las últimas décadas. El objetivo de esta sección es precisamente mostrar tanto las

diferencias de regulación electoral entre países como la orientación general de las reformas realizadas desde 1978 a 2008.<sup>38</sup> Analizaremos la variación y tendencias de reforma en materia de sistemas de elección de presidente y ciclos electorales y luego en los sistemas de elección de congreso, limitándonos en este caso a la elección de diputados exclusivamente.

### **3.1 Fórmula para elegir presidente y ciclos electorales**

Desde 1978, al mismo tiempo que comienza un período de democratización en la región, casi todos los países de América Latina reemplazaron o revisaron sus constituciones. En la mayoría de los casos, los reformadores introdujeron cambios en las reglas que rigen la elección presidencial, como son la fórmula para elegir presidente, el ciclo electoral, el término del mandato y la reelección presidencial. La Tabla 1 resume las reglas de esta naturaleza vigentes en el año 2008.

#### **[Tabla 1 aquí]**

Como puede verse, para el año 2008 sólo 5 países en América Latina eligen al presidente por fórmula de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay, y Venezuela). De los 13 países restantes, 9 utilizan la fórmula de mayoría absoluta, y 4 la de mayoría relativa calificada. La elección indirecta de presidente, es decir, por medio de electores, como se usa aún en EEUU y fue común hasta comienzos del siglo veinte en América Latina, ha desaparecido en la región desde que la reforma constitucional de 1994 en Argentina eliminó esa forma de elección presidencial en el país.

---

<sup>38</sup> Para un análisis más pormenorizado de las reformas electorales en América Latina, ver Negretto (2009a). Para un estudio conjunto de tendencias de reforma electoral y cambios en materia de distribución de poderes entre presidente y congreso, ver Negretto (2011) y Negretto (2013). Datos generales en materia de reforma electoral y constitucional en América Latina, pueden obtenerse en *Latin American Constitutional Change Database* (<http://la-constitutionalchange.cide.edu/home>).



Si tomamos en cuenta la fórmula para elegir presidente usada en la última elección registrada antes del año 1978 y contamos las reformas ocurridas desde entonces hasta 2008, se registraron 13 reformas electorales en la región. La Tabla 2 enumera estas reformas, el contenido del cambio y el sentido del mismo en cuanto al grado de pluralismo partidario que según sus efectos esperados permite la nueva fórmula.

**[Tabla 2 aquí]**

El sentido de las reformas se orienta claramente a aumentar la permisividad del sistema electoral. Como puede verse, 8 de las 13 reformas (Argentina 1994, Brasil 1988, Colombia 1991, Ecuador 1979, Nicaragua 1995, Perú 1979, República Dominicana 1994, Uruguay 1996) cambiaron de fórmulas de mayoría relativa a mayoría absoluta o mayoría relativa calificada. En otras 3 reformas, como en Chile 1989, El Salvador 1984, y Guatemala 1985, la fórmula de mayoría absoluta ya existía para la elección de presidente, pero se sustituyó la segunda vuelta en el congreso por una segunda vuelta en el electorado en caso de que ningún candidato superara el umbral del 50 por ciento de los votos. En estos casos se puede considerar que las reformas mantuvieron el mismo nivel de permisividad que admitía el sistema antes de la reforma. Sólo dos casos, Ecuador en 1998 y Nicaragua en 2000, tornaron a la fórmula más restrictiva, al disminuir el umbral de votos requeridos para ganar la elección presidencial en primera vuelta.

En cuanto a los ciclos electorales, 12 países tienen ciclos concurrentes, 2 mixtos y 4 no concurrentes para el año 2008. Tomando nuevamente en cuenta tanto las reglas anteriores al año 1978 como las adoptadas desde entonces, se registraron un total de 10 reformas en esta materia: Argentina 1994, Brasil 1994, Colombia 1978, Chile 1993, Chile 2005, Ecuador 1979, Ecuador 1983, Ecuador 1998, República Dominicana 1994, y Venezuela 1999. La Tabla 3 enumera estos cambios, sus contenidos, y el sentido de los mismos en

cuanto a si aumentan o disminuyen la simultaneidad de la elección legislativa respecto de la presidencial.

**[Tabla 3 aquí]**

A pesar de que la mayoría de los países de la región celebran actualmente elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, las reformas producidas en esta dimensión no revelan una clara tendencia. Entre 1978 y 2008, cinco reformas aumentaron y cinco disminuyeron la proximidad de las elecciones legislativas y presidenciales.

En cuanto al impacto de estas reformas en la permisividad del sistema, es preciso tener en cuenta, como se señaló anteriormente, que la simultaneidad de los ciclos electorales sólo ejerce un efecto restrictivo sobre la competencia partidaria (en este caso, sobre la competencia por asientos legislativos) cuando se combina con fórmulas de mayoría relativa para elegir presidente. Sin embargo, sólo tres países en la región (Honduras, Panamá, y Paraguay) combinan actualmente fórmulas de mayoría relativa para presidente con ciclos electorales concurrentes. En la mayoría de los países la elección legislativa es simultánea con la primera vuelta de una elección presidencial, por mayoría absoluta o mayoría relativa calificada.<sup>39</sup>

### **3.2 Términos de mandato y reelección presidencial**

En materia de términos de mandato y reelección, las reformas institucionales más importantes han ocurrido en la elección de presidente. Las reglas de reelección presidencial y los términos de mandato de los Presidentes han sido históricamente las reglas constitucionales más inestables en América Latina. En materia de términos de

---

<sup>39</sup> Pudiera contarse como relativamente restrictiva la combinación de mayoría relativa calificada para elegir presidente con ciclos electorales concurrentes, como ocurre en Costa Rica, Ecuador y Nicaragua. En este caso serían seis los países en donde la simultaneidad de las elecciones ejercería un efecto restrictivo sobre la competencia partidaria.

mandato presidencial, se han registrado 11 reformas desde 1978, de las cuales 6 tienden a reducirlos. El rango de variación oscila en general entre los 4 y los 5 años puesto que las últimas reformas han eliminado mandatos superiores a 5 años. Para 2008, por ejemplo, todos los presidentes de América Latina se eligen por períodos de 4 o 5 años, con excepción de México y Venezuela, donde rigen (en el caso de Venezuela desde 1999) términos de 6 años.

Dado el rango más amplio de variación que tienen las reglas de reelección presidencial, la oscilación ha sido mayor y los cambios más bruscos en esta dimensión. De 1978 a 1993, por ejemplo, la mayor parte de las constituciones o reformas constitucionales mantuvieron reglas de reelección presidencial relativamente restrictivas, como la que permite la reelección sólo después de un período. En algunos casos, como Guatemala en 1985, Honduras en 1982 y Colombia en 1991, se proscribió la reelección del Presidente en forma absoluta. Desde 1993, sin embargo, se observa una tendencia contraria. La Tabla 4 enumera estos cambios, sus contenidos, y el sentido de los mismos en cuanto a si incrementan o disminuyen la permisividad de la reelección presidencial.

**<Tabla 4 aquí>**

De 16 cambios producidos en las reglas de reelección, 9 la han hecho más permisiva y 7 más restrictiva. La reelección se hizo más permisiva en la reforma de 1994 en Argentina, la reforma de 1998 en Brasil, la reforma de 2004 en Colombia, la reforma de 1995 en Ecuador, la constitución de Nicaragua de 1987, la constitución de Perú de 1993, la reforma de 2002 en República Dominicana, la constitución de Venezuela de 1999 y la constitución de Ecuador de 2008.<sup>40</sup> La reelección presidencial se hizo, en cambio, más restrictiva en la reforma de 1994 en República Dominicana, la constitución de Colombia

---

<sup>40</sup> También se hizo más permisiva la reelección en Costa Rica desde 2003 (se pasa de la proscripción absoluta a la reelección después de dos períodos), pero esto fue fruto de una interpretación de la Corte Constitucional y no de una enmienda.

de 1991, la reforma de 2000 en Perú, la constitución de Ecuador de 1979, la constitución de Guatemala de 1985, la constitución de Paraguay de 1992 y la reforma de 1995 en Nicaragua.

Si bien la tendencia hacia una mayor permisividad de la reelección presidencial pareciera incipiente y no tan marcada, es preciso observar la recurrencia con la que se suscitan presiones en distintos países para hacer posible la continuidad de los presidentes, en general para pasar de una prohibición de reelección o de una reelección alterna a una única reelección inmediata. En los últimos dos años, por ejemplo, ya ha aumentado el número de constituciones que hacen más permisiva la reelección presidencial. En 2009 el Presidente de Venezuela logró aprobar una enmienda que le posibilita reelegirse indefinidamente (la primera regla de reelección de este tipo desde 1978) y se adoptó una nueva constitución en Bolivia que permite al Presidente reelegirse por una sola vez.<sup>41</sup> Si bien la reelección presidencial consecutiva por una vez puede favorecer la rendición de cuentas de los presidentes, es preciso notar que en un contexto de instituciones débiles, como es el de la mayor parte de los países de América Latina, la extensión del mandato presidencial puede también acentuar el personalismo político y proveer de mayores incentivos para la corrupción en la administración pública.<sup>42</sup>

### **3.3 Cambios en la elección de diputados**

Al igual que en el caso de las reglas que organizan la elección presidencial, las reformas que han ocurrido a nivel de la elección de legisladores en América Latina

---

<sup>41</sup> Más recientemente, un fallo de la Corte Suprema de Nicaragua habilitó al Presidente de ese país a reelegirse por una sola vez en forma consecutiva a pesar de que esta posibilidad se encontraba vedada desde la reforma de 1995.

<sup>42</sup> En este sentido, podría argumentarse que la permisividad de la reelección presidencial contribuye a acentuar los rasgos “delegativos” que identificó O’Donnell (1994) en muchas de las nuevas democracias Latinoamericanas.

durante el período 1978-2008 son relativamente numerosas.<sup>43</sup> Estas reformas han afectado los dos componentes principales de esta elección: la proporcionalidad, y el carácter partidario o personalista del voto. La tabla 5 resume las reglas que componen el sistema para elegir diputados vigentes al año 2008.

**[Tabla 5 aquí]**

Respecto de la proporcionalidad, ningún país de la región mantiene actualmente una fórmula exclusivamente mayoritaria (sea de mayoría relativa o absoluta) para elegir a los representantes de la cámara baja o única del congreso. Estas reglas fueron predominantes hacia fines del siglo XIX. Para la primera década del siglo XX, sin embargo, comienza en la región un movimiento gradual, pero persistente, hacia la proporcionalidad. Para el año 2008, todas las democracias de la región adoptan variantes de sistemas de representación proporcional. También cabe señalar que, a pesar de la variación y de la existencia de distritos uninominales y pequeños en varios países, 11 de las 18 democracias de la región aplican fórmulas de proporcionalidad en distritos en promedio medianos (9) o grandes (2).

Las reformas que afectan la proporcionalidad son las que cambian la fórmula para elegir representantes, la magnitud promedio del distrito<sup>44</sup> o el umbral legal electoral (con establecimiento o eliminación de un determinado umbral)<sup>45</sup>. Tomando en cuenta estos elementos, se dieron un total de 28 reformas en América Latina durante el período 1978-

---

<sup>43</sup> A diferencia de las reformas a la elección y mandato del presidente, varias de estas reformas no han requerido una reforma de la constitución, pues están reguladas por leyes secundarias.

<sup>44</sup> Se considera distritos pequeños aquellos que tienen una magnitud promedio de 1 a 4, medianos aquellos que oscilan entre 5 y 10, y grandes los mayores de 10.

<sup>45</sup> Se consideran sólo los umbrales para obtener representación entre los partidos que participan en una elección y no los umbrales que puedan existir para que un partido mantenga su registro.

2008.<sup>46</sup> La Tabla 6 enumera estas reformas, su contenido y la dirección del cambio en cuanto a si aumentan o disminuyen la proporcionalidad del sistema.

**[Tabla 6 aquí]**

La mayoría de las reformas ocurridas en el período (16) aumentan la proporcionalidad del sistema electoral, sea por adoptar una fórmula que mejora la posición de los partidos pequeños, porque se aumenta la magnitud promedio de los distritos-normalmente como resultado de aumentar el tamaño del congreso, o porque se elimina un umbral legal preexistente para obtener representación. Las restantes reformas (12) se han movido en una dirección opuesta, sea por adoptar fórmulas que favorecen a los partidos más grandes, porque se disminuye la magnitud promedio del distrito, o porque se crea un umbral para obtener representación.

En cuanto al carácter partidario o personalizado del voto, una amplia mayoría de países en la región disponen de algún mecanismo de personalización del voto, sea por adoptar listas abiertas, listas de partido que admiten un voto preferencial opcional o listas de facciones internas a los partidos. Para el año 2008, sólo Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, y Paraguay mantienen un sistema de votación en que el votante sólo puede optar por una lista partidaria única en la que no puede alterar el orden de los candidatos. Esta situación ha sido fruto de los cambios producidos en esta materia entre 1978 y 2008. La Tabla 7 enumera las reformas, su contenido y dirección en cuanto a si aumentan o disminuyen el carácter personalizado del voto.

**[Tabla 7 aquí]**

De 1978 a 2008 es posible contar 9 reformas que afectan el carácter partidario o personalizado del voto. La mayoría de ellas (7) fueron hacia una mayor personalización

---

<sup>46</sup> Para un cálculo diferente de reformas electorales, fundado en porcentajes de cambio (y no en categorías) de magnitud promedio de distrito, ver Negretto (2011).

del voto (Bolivia 1995, Ecuador 1998, Honduras 2004, Panamá 1983, Perú 1979, República Dominicana 1997, y Venezuela 1993). En estos casos, la mayor personalización del voto se produce por la introducción de votaciones nominales (Bolivia 1995 y Venezuela 1993), de listas abiertas (Perú 1979, Ecuador 1998, y Honduras 2004) o por la inclusión de un voto preferencial en listas anteriormente cerradas y bloqueadas (Panamá 1983, y República Dominicana 1997).

Hay dos reformas en sentido contrario, la de Colombia de 2003 y la de México de 1986. La reforma de Colombia en 2003 impone a los partidos la adopción de una lista única por partido, eliminando un sistema de listas múltiples sin acumulación de votos. Se da, así, un mayor peso al voto partidario puesto que el anterior sistema funcionaba, en la práctica, como un sistema de voto único no transferible, donde la personalización del voto es extrema (Shugart, Moreno, y Fajardo 2006). Sin embargo, la reforma de 2003 en Colombia mantiene un importante grado de personalización en la medida en que permite a los partidos optar por presentar listas abiertas o cerradas.<sup>47</sup> En el caso de México, dado un contexto en el que tradicionalmente predominaban los distritos uninominales, la adopción y luego expansión del número de diputados por lista de partido puede verse como un movimiento hacia un voto más partidario.<sup>48</sup>

### **3.4 Efectos de las reformas y evaluación**

En aspectos centrales del sistema electoral, la tendencia reformista en América Latina se orienta claramente a promover el pluralismo partidario y la vinculación directa entre

---

<sup>47</sup> De hecho, en las elecciones de 2006 la amplia mayoría de los partidos decidieron presentar listas abiertas, permitiendo afirmar que el nuevo sistema en Colombia será más cercano a uno de listas abiertas que de listas cerradas (Shugart, Moreno, y Fajardo 2006: 251).

<sup>48</sup> Desde luego, el carácter personalizado del voto era limitado en México cuando imperaba el sistema de distritos uninominales, dado un partido hegemónico que controlaba la nominación de candidatos en forma centralizada (Weldon 1997).

electores y representantes. Al abandonar las fórmulas de mayoría relativa para elegir presidente, los reformadores han optado en su gran mayoría por fórmulas de mayoría absoluta. Sólo cuatro países (Costa Rica, Argentina, Ecuador, y Nicaragua) han optado por un regla intermedia y moderada, como es la fórmula de mayoría relativa calificada.<sup>49</sup> Por otra parte, si bien la mayor parte de los regímenes presidenciales de la región han adoptado o mantenido ciclos electorales concurrentes, éstos solo tienen un efecto concentrador sobre la elección legislativa cuando se combinan con una elección presidencial por mayoría relativa, lo que sólo ocurre en una minoría de países (Honduras, Panamá, y Paraguay).

En cuanto a la elección legislativa, la mayor parte de los sistemas electorales actualmente vigentes parece garantizar la proporcionalidad sin fomentar excesivamente la fragmentación partidaria. La gran mayoría de los países de la región utiliza la fórmula D'Hondt en distritos en promedio medianos. De los 6 países que usan la fórmula del cociente Hare, tres incluyen umbrales mínimos de representación. Sin embargo, la tendencia de las reformas ocurridas entre 1978 y 2008 ha sido aumentar la proporcionalidad. Por otra parte, la combinación de estas reglas con fórmulas permisivas de elección presidencial o con ciclos electorales mixtos o no concurrentes asegura que un número creciente de partidos obtengan representación en el congreso.

El efecto combinado de estos cambios es aumentar el pluralismo partidario. Mientras el número efectivo de partidos promedio en la región entre 1940 y 1977, en los años en que hubo elecciones competitivas, fue de 2.5, entre 1978 y 1993 fue de 3.3, y entre 1994 y

---

<sup>49</sup> De estos países, sólo Argentina, Ecuador y Nicaragua (desde el 2000) incluye una regla que establece un umbral mínimo de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado, como es deseable para evitar conflictos postelectorales en caso de márgenes estrechos de votación entre el primero y el segundo candidato.



2009, de 3.8.<sup>50</sup> Este aumento de la fragmentación partidaria está correlacionado con la frecuencia de presidentes minoritarios en la región. De 1978 a 2002, 80 presidentes fueron elegidos democráticamente en América Latina. De esos 80, sólo 26 tuvieron el apoyo de una mayoría de su partido en el Congreso. En estas circunstancias, más de la mitad de los presidentes terminaron formando gabinetes de coalición integrados por miembros de otros partidos (Negretto 2006).

Un mayor pluralismo partidario puede servir para mejorar la representación en el contexto de sociedades plurales, como las que existen en la mayor parte de la región. Por otra parte, esto no necesariamente afecta la gobernabilidad si los presidentes y sus partidos logran formar coaliciones de gobierno o legislativas. Sin embargo, existe una importante variación en cuanto a la calidad representativa y desempeño de gobiernos minoritarios. La fragmentación partidaria no garantiza una mejor representación, sobre todo cuando los partidos tienen débiles vínculos programáticos con el electorado. La fragmentación partidaria tampoco provee siempre de incentivos para formar coaliciones y organizar consensualmente el proceso legislativo. Si bien los gobiernos minoritarios tienden a formar coaliciones, raramente son éstas lo suficientemente incluyentes como para asegurar un apoyo legislativo sistemático al Presidente. Prueba de los problemas de representación y gobernabilidad que pueden existir en contextos de fragmentación partidaria extrema es la experiencia política de Ecuador de 1979 a 2008.

Desde el punto de vista del carácter partidario o personal del voto, la tendencia reformista se ha inclinado claramente a favorecer este último. Algunas reformas, como la de Bolivia de 1995, la de Venezuela de 1993, la de Panamá de 1983 y la de República Dominicana de 1997, se movieron en forma incremental hacia una mayor personalización

---

<sup>50</sup> Datos del autor.

del voto en el contexto de sistemas que mantenían un importante nivel de centralización en los partidos. Otras, en cambio, como la de Ecuador de 1998, la de Honduras de 2004, y la de Perú de 1979, introducen reglas, como las listas abiertas, que pueden producir una descentralización partidaria indeseable y una mayoría de legisladores excesivamente enfocados a temas locales. Esto refuerza la necesidad de negociar políticas no sólo con partidos de oposición sino dentro de los propios partidos.

Al igual que en el caso de las reformas que hacen más incluyente el sistema electoral, el impacto de una mayor personalización del voto es mixto. En principio, una vinculación más estrecha entre candidatos y votantes podría facilitar la rendición de cuentas de los representantes. Sin embargo, en el contexto de países con altos niveles de pobreza y desigualdad y con partidos de escasa consistencia ideológica, la personalización del voto puede aumentar el riesgo de cooptación clientelista del voto por parte de los candidatos. También puede contribuir a agravar aún más la crisis de representación al debilitar a los partidos y disminuir los incentivos de los legisladores para la provisión de políticas públicas. El impacto puede variar de acuerdo con el tamaño y magnitud de los distritos, los procesos de selección de candidatos en el interior de los partidos y el valor de las etiquetas partidarias como indicadores de programas de gobierno, entre otros factores. Pero los riesgos mencionados son patentes en los casos de personalización más extrema del voto, como ocurre con las listas abiertas. Las persistentes críticas que ha generado este sistema en Brasil pueden servir de guía para evaluar su desempeño.

#### **4. Los límites de la ingeniería institucional**

Tomando en cuenta el análisis precedente, es posible pensar en un sistema electoral que lograse un equilibrio entre la necesidad de dotar de apoyo legislativo al presidente y

generar partidos cohesionados y de orientación nacional, con la de garantizar una representación de los intereses de la mayoría del electorado y dotar a los votantes de instrumentos directos de control sobre los representantes.

El equilibrio entre gobernabilidad y representación se podría alcanzar por medio de la elección de presidente por mayoría relativa calificada con un umbral mínimo de diferencia entre el primer y el segundo candidato más votado, un mandato presidencial corto, ciclos electorales concurrentes, y representación proporcional por medio de fórmulas y magnitudes de distrito (como la D'Hondt en circunscripciones medianas) que impidan la formación de candidaturas apoyadas por un pequeño número de votantes. Por otra parte, el equilibrio entre voto partidario y personalizado se podría alcanzar por medio de listas de partido donde los candidatos sean ordenados por los líderes partidarios, pero donde se permita un voto preferencial opcional, o bien por medio de un sistema mixto que combine el voto por listas con el voto por candidatos.

A pesar de la razonabilidad de estas consideraciones acerca de un diseño óptimo, es preciso tomar con cautela cualquier propuesta de “ingeniería institucional.” Las propuestas de esta naturaleza se fundan normalmente en los supuestos efectos que, según los expertos, se derivan de un conjunto de reglas o de una regla en particular. Sin embargo, estos efectos no siempre se verifican en la práctica. Esto es así pues el impacto concreto que tiene un sistema electoral sobre el sistema de partidos, sobre la organización interna de los mismos o sobre la participación de los votantes en la elección es fruto de una compleja interacción entre una diversidad de reglas formales, prácticas políticas informales y factores no institucionales (Gallagher 2005; Morgenstern y D'Elia 2007). Por esta razón, es preciso tomar en cuenta los efectos reales y no sólo los esperados de un sistema electoral antes de emitir un juicio sobre su eficiencia y recomendar cambios.

Pudiera ocurrir, por ejemplo, que la fragmentación partidaria sea alta a pesar de contar con una fórmula electoral restrictiva o con una magnitud de distrito pequeña, fruto quizás de la diversidad de intereses y temas que dividen a la sociedad.<sup>51</sup> En este caso sería obviamente contraproducente adoptar una fórmula más incluyente. De la misma manera, pudiera ocurrir que un sistema electoral genere un grado relativamente alto de personalización en el voto a pesar del uso de listas cerradas, fruto de la magnitud moderada de los distritos y del alto número de listas que compiten en los mismos.<sup>52</sup> En esta situación, pudiera no ser recomendable intentar personalizar más el voto por medio de distritos uninominales o de alguna forma de voto preferencial.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta que aún cuando los efectos esperados de las instituciones coincidieran con los efectos reales de las mismas, las propuestas de reforma elaboradas por expertos suelen servir muy poco para convencer a los políticos acerca de la necesidad de reforma. Los políticos tienden a iniciar una reforma electoral solo cuando ésta les permite sobrevivir en la competencia por el poder. Se inician reformas cuando un partido o coalición de partidos con capacidad de aprobar una reforma percibe que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitiría asegurar su supervivencia política de forma más efectiva que lo que lo hacen las reglas vigentes. También se inician reformas cuando existe una crítica de la ciudadanía a ciertas deficiencias en el funcionamiento del régimen democrático y los partidos perciben que una reforma electoral pudiera apaciguar dicha crítica y mejorar su imagen ante el electorado.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Tal pudiera ser el caso de Panamá, por ejemplo, donde obtienen representación más de 3 partidos efectivos desde la transición a la democracia a pesar de que se usa una fórmula electoral que premia a los partidos más grandes y que los legisladores se eligen en distritos de baja magnitud.

<sup>52</sup> Este es el caso de Argentina donde, como observan Calvo y Escolar (2005: 311), el sistema de renovación parcial del congreso y la magnitud mediana de la mayoría de los distritos en el país hace que el promedio de candidatos elegidos por lista sea relativamente bajo (cercano a dos), induciendo así una importante personalización del voto a pesar del uso de listas cerradas y bloqueadas.

<sup>53</sup> Para un análisis de los distintos incentivos para iniciar reformas electorales, ver Negretto (2009a).

Las reformas electorales que buscan mejorar el desempeño electoral de un partido o de una coalición de partidos se adoptan para consolidar un poder ya adquirido o para mantenerlo frente al surgimiento de nuevas fuerzas y cambios en las preferencias del electorado. Esta es la típica motivación estratégica que suponen los modelos de elección racional y que ha sido utilizada con éxito para explicar cambios electorales tanto en estudios de caso como comparativamente (Benoit 2004, 2007; Colomer 2004, Negretto 2006). Estas reformas pueden perfectamente ocurrir dentro de un contexto de competencia partidaria normal, sin necesidad de que ocurra una crisis u otro evento de tipo extraordinario.

Las reformas electorales adoptadas para generar una imagen favorable ante la opinión pública o bien impedir una sanción política por parte del electorado difieren de las anteriores en que normalmente requieren de algún tipo de crisis política e institucional precedente. Esto es así porque una reforma electoral no se encuentra normalmente entre los temas prioritarios que preocupan a los votantes. Para que esto ocurra se requiere de algún tipo de crisis, algún resultado visiblemente disfuncional que se atribuya a ciertas características del sistema electoral y que motive a grupos ciudadanos, líderes de opinión y medios de comunicación a poner el tema de la reforma en el debate público.

En cualquier caso, rara vez emprenden los políticos una reforma electoral teniendo la eficiencia del diseño institucional como objetivo principal a lograr. Sean cuales sean las deficiencias que presente un sistema electoral a juicio de académicos o expertos, las reformas no suceden a menos que quienes tienen el poder de aprobarlas encuentren en su beneficio hacerlo o se vean forzados al cambio fruto de la presión de la opinión pública.

Esto explica por qué la tendencia reformista en América Latina se ha orientado, salvo algunas excepciones, a fomentar el pluralismo partidario y la personalización del voto. Se

han adoptado sistemas electorales más incluyentes y permisivos con el objetivo de preservar y consolidar un sistema de partidos que se había fragmentado *antes* de emprender las reformas.<sup>54</sup> Por otra parte, se han incorporado elementos de personalización del voto para hacer frente a crisis políticas en contextos en que los ciudadanos cuestionan fuertemente el carácter representativo de las dirigencias partidarias. Si bien es posible observar cambios en sentido contrario, es improbable que esta tendencia reformista se revierta en el futuro próximo ante la creciente volatilidad del apoyo electoral de los partidos, la pluralidad de opciones en el mercado electoral, y la baja la confianza de los votantes en los partidos y las legislaturas.

### **Conclusión**

Resumiendo el análisis presentado en este capítulo, los elementos centrales del sistema electoral en un régimen presidencial son la fórmula para elegir presidente, el sistema para elegir legisladores (fórmula, magnitud de distrito y umbral) y el ciclo electoral. A diferencia del régimen parlamentario, donde una única elección –la del parlamento– determina tanto la composición del órgano legislativo como el tipo de gobierno a formarse, en el régimen presidencial estos efectos se producen por medio de dos elecciones separadas: la de Presidente y la de Congreso, que pueden o no concurrir en el tiempo. Por esta razón, el impacto del sistema electoral sobre el sistema de partidos y a través de éste, sobre la representación y gobernabilidad del régimen político, depende de la interacción entre todos sus componentes.

---

<sup>54</sup> Aunque esta fragmentación partidaria previa a la adopción de reglas electorales incluyentes no indica estrictamente una inversión de la ley de Duverger (según la cual un sistema electoral debiera determinar el sistema de partidos y no a la inversa), sí sugiere fuertemente la existencia de una causalidad bidireccional entre sistema de partidos y sistema electoral. Ver, Negretto (2006).

La variación de fórmulas de elección presidencial es limitada, pues sólo puede elegirse un presidente por mayoría (en general, relativa, relativa calificada, o absoluta). Las fórmulas de elección legislativa son más variadas y pueden ser tanto mayoritarias, como proporcionales o mixtas. Los ciclos electorales pueden ser concurrentes, mixtos o no concurrentes. La concurrencia o cercanía de la elección legislativa con la presidencial determina qué tanto esta última “contamina” a la primera y viceversa.

La tendencia de reforma electoral en América Latina desde 1978 es hacia una mayor inclusividad de los sistemas electorales, tanto por la adopción de fórmulas de elección presidencial distintas a la mayoría relativa, como por la mayor proporcionalidad de los sistemas para elegir legisladores. También se observa una clara tendencia hacia una mayor personalización del voto. El potencial impacto de estas reformas sobre el desempeño y calidad de las nuevas democracias de la región es mixto. Por un lado, una mayor oferta partidaria y una mayor participación de los electores en la selección de candidatos puede contribuir a mejorar la representación, al hacer posible una articulación más efectiva de las demandas ciudadanas. Al mismo tiempo, sin embargo, una fragmentación excesiva del sistema de partidos puede dificultar la gobernabilidad sin mejorar necesariamente la representación (sobre todo cuando los partidos tienen débiles vínculos programáticos con el electorado) y la personalización del voto puede dar incentivos a los candidatos para movilizar al electorado de manera clientelista.

Por último, es importante tomar con cautela las recomendaciones de ingeniería institucional, sobre todo para analizar casos particulares. Los efectos de las reglas electorales dependen de su interacción con otras reglas del contexto institucional, de las preferencias de las elites partidarias y de los votantes en una determinada coyuntura, y de factores extra-institucionales relativos al contexto económico y social. Por esta razón, no

siempre es posible pensar en diseños óptimos para un caso concreto, fundados simplemente en el efecto promedio que una regla electoral puede tener desde el punto de vista comparado.



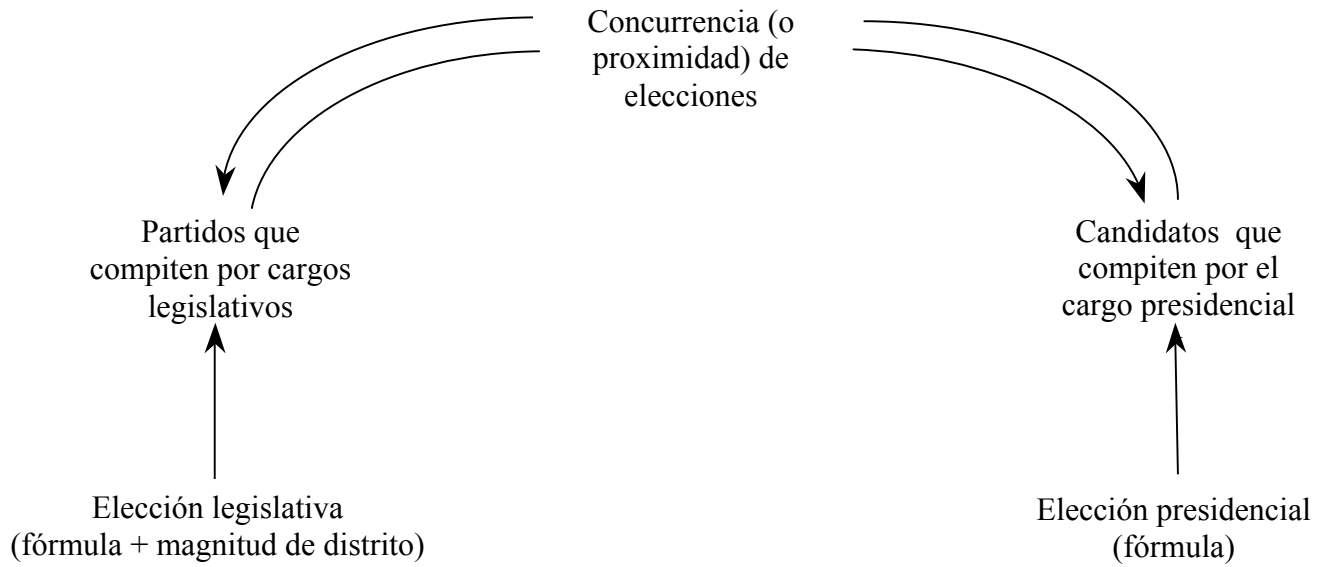
**Cuadro 1**  
**Funcionamiento de fórmulas de divisor y cociente**

Partidos	Votos	Asientos	
		D'Hondt (1)	Hare/ Mayores restos (2)
Socialista	4500	3	2
Centro Derecha	2500	1	1
Liberal	1550	1	1
Nacionalista	950	0	1
Verde	500	0	0

(1) Promedios Socialista: **4500** (4500/1), **2250** (4500/2), **1500** (4500/3)  
 Promedios Centro Derecha: **2500** (2500/1), 1250 (2500/2), 833 (2500/3)  
 Promedios Liberal: **1550** (1550/1) 775 (1550/2), 516 (1550/3)  
 Promedios Nacionalista: 950 (950/1), 475 (950/2), 316 (950/3)  
 Promedios Verde: 500 (500/1), 250 (500/2), 166 (500/3)  
 Promedios mayores: 4500, 2500, 2250, 1550, 1500

(2) Cuota: 2000 (10000/5)  
 Cuota Socialista: 2 / Resto: 500  
 Cuota Centro Derecha: 1/ Resto 500  
 Cuota Liberal: 0/ Resto: 1550  
 Cuota Nacionalista: 0/ Resto: 950  
 Cuota Verde: 0/ Resto: 500  
 Restos mayores: 1550 y 950

**Figura 1**  
**Efectos de los ciclos electorales**



Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 1**  
**Formulas de elección presidencial, ciclos electorales, términos de mandato y reelección presidencial en América Latina, 2008**

PAÍS	FÓRMULA	CICLO	TÉRMINO	REELECCIÓN
ARG	Mayoría Relativa Calificada (45 % o 40% con diferencia del 10%)	Mixto (1 elección no concurrente)	4	Una inmediata
BOL	Mayoría absoluta/Congreso (2 más votados)	Concurrente	5	Después de un período
BRA	Mayoría Absoluta	Concurrente	4	Una inmediata
COL	Mayoría Absoluta	No concurrente	4	Una inmediata
CRI	Mayoría Relativa Calificada (40%)	Concurrente	4	Después de dos períodos
CH	Mayoría Absoluta	Concurrente	4	Después de un período
ECU	Mayoría Relativa Calificada (40% con diferencia del 10%)	Concurrente	4	Una inmediata
ESA	Mayoría Absoluta	No concurrente	5	Después de dos períodos
GUA	Mayoría Absoluta	Concurrente	5	No reelección
HON	Mayoría Relativa	Concurrente	4	No reelección
MEX	Mayoría Relativa	Mixto	6	No reelección
NIC	Mayoría Relativa Calificada (40% o 35% con diferencia del 5%)	Concurrente	5	Después de un período
PAN	Mayoría Relativa	Concurrente	5	Después de dos períodos
PAR	Mayoría Relativa	Concurrente	5	No reelección
PER	Mayoría Absoluta	Concurrente	5	Después de un período
DOM	Mayoría Absoluta	No concurrente	4	Una inmediata
URU	Mayoría Absoluta	Concurrente	5	Después de un período
VEN	Mayoría Relativa	No concurrente	6	Una inmediata

Fuente: Elaboración propia, con base en Colomer (2004), Nohlen (2005), Negretto (2006), Constituciones Hispanoamericanas (<http://www.cervantes.com>), Political Database of the Americas (<http://www.georgetown.edu/pdba>)

**Tabla 2**  
**Contenido y dirección de las reformas a la fórmula para elegir presidente**

PAÍS	REFORMA	CONTENIDO	INCLUSIVIDAD
ARG	1994	De colegio electoral a mayoría relativa calificada (45% o 40% con margen de diferencia del 10%) (*)	+
BRA	1988	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
COL	1991	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
CHI	1980	De mayoría absoluta con segunda vuelta en el congreso a mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado	0
ECU	1979	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
	1998	De mayoría absoluta a mayoría relativa calificada (40% con margen de diferencia del 10%)	-
ESA	1983	De mayoría absoluta con segunda vuelta en el congreso a mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado	0
GUA	1985	De mayoría absoluta con segunda vuelta en el congreso a mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado	0
NIC	1995	De mayoría relativa a mayoría relativa calificada (45%)	+
	2000	De mayoría relativa calificada con umbral del 45% a mayoría relativa calificada con umbral del 40% (o 35% con un margen de diferencia del 5%)	-
PER	1979	De mayoría relativa calificada (33%) a mayoría absoluta	+
DOM	1994	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+
URU	1996	De mayoría relativa a mayoría absoluta	+

Fuente: Negretto (2006)

+ Mayor inclusividad; 0 Igual inclusividad; - Menor inclusividad

(\*) El sistema anterior permitía la elección de un candidato con mayoría relativa de votos populares (Negretto 2004).

**Tabla 3**  
**Contenido y dirección de las reformas de ciclos electorales**

PAÍS	REFORMA	CONTENIDO	SIMULTANEIDAD
ARG	1994	De ciclo mixto con 2 elecciones de medio período a ciclo mixto con 1 elección de medio período	+
BRA	1994	De ciclo no concurrente a concurrente con la primera vuelta de elección presidencial	+
COL	1978	De ciclo concurrente a no concurrente	-
CHI	1993	De ciclo mixto a no concurrente	-
	2005	De ciclo no concurrente a concurrente con la primera vuelta de elección presidencial	+
ECU	1979	De ciclo mixto a concurrente con la segunda vuelta de elección presidencial	+
	1983	De ciclo concurrente a no concurrente	-
	1998	De ciclo no concurrente a concurrente con la primera vuelta de elección presidencial	+
DOM	1994	De ciclo concurrente a no concurrente	-
VEN	1999	De ciclo concurrente a no concurrente	-

Fuente: Negretto (2009a)

+ Mayor simultaneidad; - Menor simultaneidad

**Tabla 4**  
**Contenido y dirección de las reformas a la reelección presidencial, 1978-2008**

PAÍS	REFORMA	CONTENIDO	PERMISIVIDAD
ARG	1994	Reelección después de un período a una reelección inmediata	+
BRA	1998	Reelección después de un período a una reelección inmediata	+
COL	1991	Reelección después de un período a no reelección	-
	2004	No reelección a una reelección inmediata	+
DOM	1994	Reelección indefinida a reelección después de un período	-
	2002	Reelección después de un período a una reelección inmediata	+
ECU	1979	Reelección después de un período a no reelección	-
	1995	De no reelección a reelección después de un período	+
	2008	De reelección después de un período a una reelección inmediata	+
GUA	1985	Reelección después de un período a no reelección	-
NIC	1987	De reelección después de un período a reelección indefinida	+
	1995	Reelección indefinida a reelección después de un período	-
PAR	1992	De reelección indefinida a no reelección	-
PER	1993	Reelección después de un período a una reelección inmediata	+
	2000	De una reelección inmediata a reelección después de un período	-
VEN	1999	De reelección después de dos períodos a una reelección inmediata	+

Fuente: Negretto (2009b)

+ Mayor permisividad; - Menor permisividad

(\*) El sistema anterior permitía la elección de un candidato con mayoría relativa de votos populares. (Negretto 2004)

**Tabla 5**  
**Sistemas de elección de diputados en América Latina, 2008**

PAÍS	FÓRMULA	UMBRAL LEGAL (1)	LISTA	MAG. PROMEDIO (3)	NIVELES	COMPENSATORIO
ARG	D'Hondt	3% padrón electoral	Cerrada	5.29	1	NA
BOL	Mixto (MR/ RP D'Hondt)	3% voto valido nacional	Cerrada	6.9	2	SI
BRA.	D'Hondt	1 cociente (2)	Abierta	18.6	1	NA
COL	D'Hondt	½ cociente (2)	Lista única cerrada o abierta	5	1	NA
CRI	Hare, mayor residuo	½ cociente (2)	Cerrada	8.1	1	NA
CH	Binominal	—	Abierta	2	1	NA
ECU	D'Hondt	—	Abierta	4.5	1	NA
ESA	Hare, mayor residuo	—	Cerrada	6	1	NA
GUA	D'Hondt	—	Listas nac. y distrital cerradas	6.9	2	NO
HON	Hare, mayor residuo	—	Abierta	7.1	1	NA
MEX	Limite de 8 % a la sobre-representación	—	Cerrada	1.7	2	NO
NIC	Hare, mayor residuo	Cociente regional promedio (Nac.)	Listas nac. y departamental cerradas	5	2	NO
PAN	Mixto (MR/ PR Hare)	½ cociente	Flexible	1.7	1	NA
PAR	D'Hondt	—	Cerrada	4.4	1	NA
PER	D'Hondt	—	Abierta	4.8	1	NA
DOM	D'Hondt	—	Flexible	3.2	1	NA
URU	D'Hondt	—	Listas múltiples cerradas	99	1	NA
VEN	Mixto (MR/ RP D'Hondt)	—	Cerrada	2.7	2	SI

Fuente: Elaboración propia, basado en Colomer (2004), Golder (2006), Jones (1995b, 1997), Nohlen (2005), Negretto (2009a), Wills-Otero y Perez Liñan (2005), Constituciones Hispanoamericanas (<http://www.cervantes.com>), Political Database of the Americas (<http://www.georgetown.edu/pdba>), y diversas fuentes locales.

- (1) Mínimo de votos que debe obtener un partido para obtener asientos legislativos. Se calcula sobre los votos válidos emitidos en el distrito a menos que se indique de otra manera
- (2) Cociente = votos válidos emitidos en el distrito dividido por los asientos en disputa en el distrito
- (3) Magnitud promedio = número de escaños en la legislatura dividido por el número de distritos

**Tabla 6**  
**Contenido y dirección de las reformas al sistema de elección de diputados**

PAÍS	REFORMA	CONTENIDO	PROPORCIONALIDAD
BOL	1980	De fórmula de “doble cociente” a “cociente simple”	+
	1989	Restablecimiento del “doble cociente	
	1991	De “doble cociente” a Sainte-Lague	+
	1995	Creación de un sistema mixto proporcional en el que se reduce la magnitud promedio de los distritos plurinominales	-
COL	1991	Disminuye la magnitud promedio de distrito (vía reducción del tamaño del congreso)	-
	2003	Cambio de cociente Hare y mayores residuos a D'Hondt con umbral de representación	-
CHI	1989	Adopción de sistema binominal	
ECU	1985	Adopción de mayoría relativa para elegir diputados provinciales	-
	1986	Restablecimiento de RP ( Hare) para diputados provinciales	+
	1998	Adopción de mayoría relativa para elegir diputados provinciales	-
	2000	Restablecimiento de RP (D'Hondt) para diputados	+
ESA	1991	Adopción de una circunscripción nacional y aumento de la magnitud promedio de distrito	+
GUA	2003	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
HON	1982	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
MEX	1986	Incremento de 100 a 200 diputados electos por RP	+
	1993	Eliminación de la cláusula por la cual se otorga una mayoría absoluta de escaños al partido que obtiene mayoría relativa en la elección	+
	1996	Límite del 8% a la sobrerrepresentación	+
NIC	1984	Reemplazo del sistema mayoritario por proporcional (Hare)	+
	1995	Disminuye la magnitud promedio de distritos (vía aumento de distritos)	-
PAN	1983	Creación de distritos uninominales para elegir a la mayoría de los legisladores	-
PAR	1992	Reemplazo de sistema mayoritario por proporcional (D'Hondt)	+
PER	1979	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
	1993	Elección de congreso por circunscripción nacional	+
	2000	Eliminación de la circunscripción nacional	-
DOM	1997	Aumenta la magnitud promedio de distrito (vía incremento del tamaño del congreso)	+
	2001	Disminuye la magnitud promedio de distrito (vía incremento del número de distritos)	-
VEN	1993	Adopción de sistema mixto proporcional con aumento de la magnitud promedio de distrito donde se eligen los diputados por lista	+
	1999	Disminución de la magnitud promedio de distrito donde se eligen los diputados por lista (por disminución de diputados elegidos por RP)	-

Fuente: Negretto (2009a)

+ Mayor proporcionalidad; - Menor proporcionalidad



**Tabla 7****Contenido y dirección de las reformas al carácter partidario del voto**

PAÍS	REFORMA	CONTENIDO	PERSONALIZACION DEL VOTO
BOL	1995	Creación de sistema mixto con circunscripciones uninominales	+
COL	2003	Reemplazo de listas múltiples sin acumulación de votos por una lista única por partido	-
ECU	1998	De lista cerrada a lista abierta	+
HON	2004	De lista cerrada a lista abierta	+
MEX	1977/1986	Adopción de circunscripciones plurinominales para la elección de diputados por RP en lista cerrada	-
PAN	1983	De lista cerrada a lista flexible	+
PER	1979	De lista cerrada a lista abierta	+
DOM	2001	De lista cerrada a lista flexible	+
VEN	1993	Creación de sistema mixto con circunscripciones uninominales	+

Fuente: Negretto (2009a)

+ Mayor personalización; - Menor personalización

## Bibliografía

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos partidarios y Reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Carey, John and Mathew S. Shugart, 'Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas', *Electoral Studies*, 14 (1995), 417–439.

Colomer, Josep. 2001. *Political Institutions. Democracy and Social Science*. Oxford: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 2004. "The Strategy and History of Electoral System Choice." In *The Handbook of Electoral System Design*, ed. Josep Colomer. New York: Palgrave, pp. 3-78.

\_\_\_\_\_. 2005. "It's the Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)." *Political Studies*, 53, 1: 1-21.

Colomer, Josep, y Gabriel Negretto. 2005. "Can Presidentialism Work Like Parliamentarism?," *Government and Opposition*, Vol. 40, No. 1, pp. 60-89.

Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fisichella, Domenico. 1984. "The Double Ballot as a Weapon against Anti-System Parties." En Arend Lijphar y Benard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. New York: Praeger.

Gallagher, Michael. 2005. "Conclusion." En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 535-78.

Golder, Matt. 2006. 'Presidential Coattails and Legislative Fragmentation', *American Journal of Political Science*, 50 , 34–48.

Jones, Mark. 1995a. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

\_\_\_\_\_. 1995b. "A Guide to the Electoral Systems of the Americas," *Electoral Studies* 14: 5–21.

\_\_\_\_\_. 1997. "A Guide to the Electoral Systems of the Americas: Un Update," *Electoral Studies* 16: 13–15.

Laakso, Markku, and Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.

Latin American Constitutional Change Database, <http://la-constitutionalchange.cide.edu/home>

Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Linz, Juan. 1994. Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Morgenstern, Scott, y Javier Vázquez D'Elia. 2007. "Electoral Laws, Parties, and Party Systems in Latin America." *Annual Review of Political Science*, 10:143–68.

Negretto, Gabriel. 2004. "Compromising on a Qualified Plurality System," en Josep Colomer (ed.) *The Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave, pp.110-20.

\_\_\_\_\_. 2006. "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America," *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 2, pp. 421-33.

\_\_\_\_\_. 2007. "Propuesta para una Reforma Electoral en México," *Política y Gobierno*, Vol. 14, No 1, Primavera 2007, pp. 215-27.

\_\_\_\_\_. 2009a. "La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas," en Sergio Toro e Ignacio Walker (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno* (Santiago de Chile: PNUD-CIEPLAN-CEP, 2009b), 112-150.

\_\_\_\_\_. 2009b. "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina." *Journal of Democracy en Español*, Vol. 1, No 1, 2009, pp. 38-54.

\_\_\_\_\_. 2011. "Shifting Constitutional Designs in Latin America. A Two-Level Explanation." *Texas Law Review*, No. 89, June 2011, pp. 1777-1805.

\_\_\_\_\_. 2013. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Nohlen, Dieter Nohlen, ed. 2005. *Elections in the Americas. Data Handbook*, vols. 1 & 2. Oxford: Oxford University Press.

O'Donnell, Guillermo A. 1994. *Delegative democracy*. *Journal of Democracy* 5(1), 55-69.

Pérez-Liñan, Anibal. 2004. "La Reversión del Resultado y el Problema de Gobernabilidad," en Rafael Martínez (ed.), *La Elección Presidencial Mediante Doble*

*Vuelta en América Latina*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 523-538.

Shugart, Matthew S. y John M. Carey. 1992. *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew Soberg y Rein Taagepera. 1994. "Plurality Versus Majority Election of Presidents. A Proposal for a 'Double Complement Rule,'" *Comparative Political Studies* 27: 323-48.

Shugart, Matthew Soberg. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Government." *American Political Science Review* 89, 2: 327-43.

\_\_\_\_\_. 2001. "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative," en Shugart, Matthew Soberg, y Martin P. Wattenberg (comps.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-51.

Shugart, Matthew Soberg. 2005. "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of the Field and New Challenges Ahead." En Gallagher, Michael, y Paul Mitchell (comps.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-55.

Shugart, Matthew Soberg, Erika Moreno and Luis E. Fajardo. 2006. "Deepening Democracy through Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia," in Christopher Welna and Gustavo Gallon, eds., *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*. Notre Dame: Notre Dame University Press.

Rein Taagepera y Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.

Wills Otero, Laura y Anibal Perez Liñan. 2005. "La Evolución de los Sistemas Electorales en América," University of Pittsburg, *Colección*, 16, pp. 47-82.

## Glosario

*Ciclo electoral:* son los periodos en los que se llevan a cabo las elecciones presidenciales y legislativas. Éstos pueden o no ser concurrentes en el tiempo.

*Estructura de la papeleta electoral:* Forma en que se presentan las opciones electorales al votante, generalmente por medio de una lista en papel o de un sistema computarizado.

*Fórmula electoral:* mecanismo para la conversión de votos emitidos en una elección en cargos de representación popular.

*Fórmulas de elección legislativa:* mecanismos mediante los cuales se convierten los votos emitidos en escaños legislativos. Las principales fórmulas son de mayoría (relativa o absoluta), de representación proporcional (RP) y mixtas.

*Fórmula D'Hondt:* clásica fórmula proporcional de divisor. Los votos de cada partido se dividen por la secuencia de números naturales 1, 2, 3, etc. Esto favorece a los partidos más grandes porque hace que aquellos que alcanzaron más votos en el distrito tengan la oportunidad de obtener el mayor número de promedios más altos y, por tanto, de escaños.

*Fórmula Sainte Lague:* variante de fórmula proporcional de divisor, que utiliza la secuencia de divisores 1, 3, 5, etc. Esta fórmula es más benigna con los partidos más pequeños porque la utilización de divisores más grandes les permite alcanzar un mayor número de escaños.

*Fórmula Hare:* clásica fórmula proporcional de cociente. La cuota Hare resulta simplemente de dividir el total de votos en el distrito por el número de escaños a distribuir. Como la cuota Hare tiende a ser relativamente alta, los partidos más votados agotan rápidamente sus votos al intercambiarlos por escaños. Esto quiere decir que al quedar escaños sin distribuir por cuota, es preciso establecer un mecanismo adicional de asignación de escaños. Uno de estos mecanismos es el de restos mayores, que tiende a favorecer a los partidos más pequeños.

*Fórmula Droop:* variante de fórmula proporcional de cociente en que el procedimiento es el mismo de Hare, pero se añade un 1 al número de escaños a distribuir. Esta cuota es más pequeña y, por tanto, favorece a los partidos más grandes, que al obtener más votos logran también alcanzar más escaños por cuota.

*Fórmula de elección presidencial:* mecanismos mediante los cuales se elige a jefe del ejecutivo en un régimen presidencial. Siendo el cargo ejecutivo normalmente unipersonal, las fórmulas de elección presidencial son siempre variantes de una fórmula

mayoritaria. Las principales fórmulas son la mayoría relativa, la mayoría absoluta y la mayoría relativa calificada.

*Gobernabilidad:* cualidad de un sistema institucional que permite la adopción de decisiones rápidas y efectivas por parte del gobierno. Esta cualidad es generalmente favorecida por sistemas electorales de tipo mayoritario.

*Listas abiertas:* sistema de lista de partido en el que las candidaturas carecen de orden preestablecido y que por tanto depende exclusivamente de las preferencias de los votantes. En América Latina y España, el término lista abierta incluye también la posibilidad de que el elector confeccione su propia lista, eligiendo candidatos de diferentes listas (*panachage*).

*Listas cerradas (o cerradas y bloqueadas):* sistema de lista de partido en el que los candidatos se hallan ubicados en un orden que el votante no puede alterar. Su opción es votar o no por la lista en el orden establecido.

*Listas flexibles (o cerradas y no bloqueadas):* sistema de lista de partido en el que las autoridades partidarias determinan el orden de las candidaturas, pero los votantes pueden alterar dicho orden, emitiendo un voto de preferencia por uno o más candidatos.

*Magnitud de distrito:* es el número de escaños legislativos que se eligen por distrito. Si la magnitud es de uno el distrito es uninominal y la elección mayoritaria. Si la magnitud es de 2 o más el distrito es plurinominal y la elección puede ser mayoritaria o proporcional.

*Mayoría relativa:* fórmula que sólo requiere que el ganador supere en votos al segundo más votado. Se resuelve en una sola elección.

*Mayoría absoluta:* fórmula que exige obtener más de 50 por ciento de los votos válidos emitidos. Puede o no resolverse en la primera ronda de votación; todo depende de si un candidato obtiene o no el umbral de votos mínimos requeridos.

*Mayoría relativa calificada:* fórmula que establece un umbral menor a 50 por ciento, pero generalmente superior a 30 por ciento. Puede o no resolverse en la primera ronda de votación; todo depende de si un candidato obtiene o no el umbral de votos mínimos requeridos.

*Número efectivo de candidatos:* indicador inventado por Laakso y Taagepera que determina la fragmentación de candidatos en una elección presidencial.

*Número efectivo de partidos:* indicador inventado por Laakso y Taagepera que determina la fragmentación de partidos que compiten en la elección legislativa y obtienen escaños en la legislatura.

*Personalización del voto:* conjunto de mecanismos por el cual se permite la emisión de un voto individualizado en una elección legislativa. La personalización del voto se produce por la introducción (o expansión) de distritos uninominales o por la adopción de algún mecanismo de voto preferencial, como ocurre en los sistemas de listas abiertas o

flexibles. El grado de personalización del voto varía en forma directamente inversa al carácter partidario del voto.

*Reelección:* capacidad de los representantes de volver a competir en una elección después de haber terminado el mandato por el cual fueron elegidos.

*Representación:* mecanismo por el cual el sistema electoral da entrada a los intereses que existen en la sociedad dentro del sistema de decisiones.

*Representación proporcional:* principio según el cual la distribución de escaños legislativos debe asemejarse lo más posible a la distribución de votos en la población.

*Representatividad:* cualidad de un sistema institucional que permite reflejar en el sistema decisorio la pluralidad de intereses que existen en una sociedad. Esta cualidad es favorecida por los sistemas electorales de tipo proporcional.

*Sistema electoral:* Conjunto de reglas que estructuran como se emiten los votos en una elección y como estos votos se convierten en cargos representativos. Es una de las dimensiones de diseño institucional clave de un régimen político del que depende la oferta partidaria que existe en el mercado electoral, el grado de representación de intereses ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, el carácter monopartidista o multipartidista de los gobiernos, la efectividad legislativa del gobierno, y la conflictividad o armonía de las relaciones entre ejecutivo y legislativo.

*Sistema electoral mixto:* sistema que combina una elección por representación proporcional de las listas de partidos que compiten en distritos plurinominales con la elección de diputados por mayoría relativa en distritos uninominales. Los sistemas mixtos, a su vez, se dividen en mixtos-mayoritarios y mixtos-proporcionales. El factor clave para que un sistema mixto sea proporcional es que los escaños de lista se usen para corregir la desproporcionalidad creada por la elección en distritos uninominales. Si simplemente se añaden los escaños que un partido obtiene por listas a los que éste obtiene en los distritos uninominales, el sistema es mixto mayoritario.

*Tamaño del distrito:* dimensión del distrito electoral en número de votantes.

*Términos de mandato:* extensión temporal del periodo en que los gobernantes detentan el poder.

*Umbral electoral:* nivel de apoyo electoral, normalmente medido en porcentaje de votos en el distrito o a nivel nacional, que un partido o candidato debe obtener para obtener escaños en el Congreso. Todo sistema electoral tiene un umbral electoral efectivo que se calcula a partir de la magnitud promedio de los distritos y la fórmula electoral utilizada. El umbral electoral, sin embargo, puede ser establecido por ley, normalmente para elevar el umbral efectivo y restringir el acceso a escaños a partidos pequeños.